

LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS Y SU RECEPCIÓN EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

Juan Manuel PORTILLA GÓMEZ
Imanol DE LA FLOR PATIÑO

SUMARIO: I. *Las resoluciones del Consejo de Seguridad.* II. *El sistema de sanciones en las resoluciones.* III. *El régimen de sanciones.* IV. *Jerarquía constitucional de las resoluciones del Consejo de Seguridad.* V. *La práctica mexicana.* VI. *Conclusiones.*

I. LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

La expresión “decisiones” es utilizada por el Consejo de Seguridad para referirse a las resoluciones que emite. Éstas son de dos tipos: internas y externas; las primeras sólo aplican a asuntos de procedimiento y son aprobadas por una mayoría de nueve miembros, mientras que las externas son todas aquellas aprobadas por igual número de votos, pero con la inclusión de la totalidad de los miembros permanentes.¹ Estas resoluciones, arropadas por el poder del veto, son hijas del capítulo VII del Consejo de Seguridad. Nos resulta un preámbulo ineludible señalar que el Consejo, como órgano responsable de mantener la paz y seguridad internacionales, sólo debe operar conforme al marco y principios contenidos en la Carta. Son este tipo de resoluciones a las que nos referiremos en el presente estudio.

En ese tenor, referirnos a las resoluciones del capítulo VII no es ocioso sino, fundamentalmente, una delicadez terminológica que corre hondo en la obra de las Naciones Unidas. Éstas, se revisten de un peso específico en el seno del órgano; sólo podrán ser en la medida en que concurren con lo establecido por la comunidad internacional en San Francisco, en 1945.

¹ Artículo 27, fracciones 2 y 3, de la Carta de la ONU.

El marco jurídico provisto por la Carta es bastante claro al respecto. Proscrito el uso de la fuerza en el Tratado —herencia del Pacto Briand-Kellogg— se erigió el Consejo de Seguridad como el órgano apropiado para determinar la existencia de alguna amenaza o quebrantamiento contra la paz, así como las medidas que habrían de emplearse para hacer efectivas sus decisiones. Las resoluciones se basan idealmente en el análisis casuístico de algún incidente internacional y en la toma de decisiones, limitadas conforme al fraseo de los artículos 41 y 42 de la Carta, que se tomarán para hacer eficiente el mandato concedido al órgano. Este esquema de operación es respetuoso del multilateralismo, los Estados parte de las Naciones Unidas se comprometen a la proscripción en el uso de la fuerza y lo delegan —hasta un punto específico—² al Consejo de Seguridad.

Autores como Dinh³ y Viraly,⁴ ubican las resoluciones del Consejo de Seguridad como actos unilaterales que emanan de la voluntad de un órgano de las Naciones Unidas. Cabe señalar que si bien las resoluciones provienen de un cuerpo colegiado, constituyen una expresión unitaria. Técnicamente, las decisiones del Consejo de Seguridad son aquellas adoptadas conforme a los términos del artículo 25 de la Carta⁵ y en el marco del capítulo VII de la misma; no así las decisiones bajo el capítulo VI que son únicamente recomendaciones. Por cuanto a nomenclatura y formato, las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad son de redacción similar a un tratado: con artículos enumerados y precedidos de un preámbulo, denominándoseles resoluciones. Mientras que, como señala Viraly, los actos menos formales son presentados en las colecciones oficiales como decisiones.⁶

Las resoluciones decretadas por el Consejo de Seguridad, por cuanto a su alcance y efectos, se expresan en términos de sanciones. La Carta de las

² La prohibición del uso de la fuerza por parte de los Estados miembros tiene dos excepciones contenidas en la Carta (artículos 24.2 y 51). La primera es que el Consejo de Seguridad sólo podrá actuar acorde con los principios contenidos en la Carta. Cualquier acto que vaya más allá (considerado *ultra vires*) de ese límite rompería con la prohibición. La segunda es el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta en tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.

³ Dinh Quonc, Nguyen *et al.*, *Droit International Public*, Paris, 1994, p. 362.

⁴ Viraly, Michel, “Unilateral Acts”, en Bedjaoui, Mohammed, *International Law. Achievements and Prospects*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, UNESCO, 1991, pp. 241 y 242.

⁵ Es interesante observar como Jorge Castañeda reconoce la autoridad del Consejo para actuar con efectos obligatorios frente a los miembros conforme al artículo 25, “aún fuera del marco de los capítulos VI, VII y VIII de la Carta. Castañeda, Jorge, *Valor jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas*, El Colegio de México, 1967, p. 72.

⁶ Viraly, Michel, *op. cit.*, p. 242.

Naciones Unidas no emplea en ningún momento la palabra sanción para referirse a las medidas que deben tomarse por el Consejo de Seguridad.⁷ Se hace referencia a medidas concretas, entre ellas 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,⁸ y la acción por aire, mar o tierra.⁹

De manera general, la Carta sólo hace referencia a medidas necesarias para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales¹⁰ y para restaurar el orden en el ámbito internacional.¹¹ Pues bien, esas resoluciones tienen un peso específico como fuente de derecho internacional. En el presente trabajo analizaremos el peso de su incorporación en el sistema jurídico mexicano, pero antes es necesario abonar algunas consideraciones sobre su validez conforme al derecho internacional público.

La Corte Internacional de Justicia no se ha decantado definitivamente sobre la obligatoriedad de las resoluciones en un sentido general, aunque sí ha especificado que su efecto vinculante incluye, *ratione materiae*, los principios y actos contenidos en el capítulo VII y, *ratione personae*, a todos los Estados miembros. Concretamente, destacan por su claridad el fallo Lockerbie y la opinión consultiva sobre Namibia.

En ambos casos se destaca que si bien el artículo 38 del Estatuto de la Corte no los contempla de forma expresa como fuente de derecho, devienen en norma vinculante con base en el compromiso adquirido por los Estados miembros conforme a los artículos 25 y 103 de la Carta.¹² En contrapartida, la Corte ha establecido que el artículo 25 debe limitarse sólo a los actos que el Consejo desempeñe en el ejercicio puntual del capítulo VII, así como a los principios fundamentales contenidos en el capítulo I del instrumento. En otras palabras, la Carta no faculta al Consejo para que dicte normas

⁷ Kochler, Hans, "Ethical Aspects of Sanctions in International Law: The Practice of Sanctions Policy and Human Rights", disponible en: <http://www.embargos.de>.

⁸ Artículo 41 de la Carta de la ONU.

⁹ *Ibidem*, artículo 42.

¹⁰ *Ibidem*, preámbulo, párrafo 2; artículo 1.1; capítulo VI.

¹¹ *Ibidem*, capítulo VII.

¹² Corte Internacional de Justicia, Montreal Convention Arising From The Aerial Incident At Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya V. United Kingdom), Corte Internacional de Justicia, Opinión Consultiva Legal consequences for States of the continued presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), 1971, párrafos 110-115 y especialmente 116. Asimismo, véase Opinión Consultiva Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, 1949, párrafo 178.

abstractas de observancia general; sino sólo para implementar sus decisiones en casos concretos. Esto, sin embargo, ha cambiado con las resoluciones relativas al terrorismo y al desarme. Pareciera que el Consejo de Seguridad ha tomado bríos de legislador mundial.

Por cuanto a sus efectos, las sanciones revisten el carácter de globales o selectivas,¹³ según sus destinatarios y objetivos. Las primeras constituyen medidas coercitivas de carácter general sin el uso de la fuerza; funcionan como reacción a conductas violatorias de obligaciones internacionales y sin precisar claramente sus destinatarios ni su duración u objetivo. Las segundas, son medidas dirigidas contra sujetos directa o indirectamente implicados en amenazas o quebrantos a la paz y seguridad internacionales que pueden ser individuos, grupos, empresas o entidades, sin importar que sean estatales o no. Las selectivas, a su vez, se subdividen en financieras, económicas y movilidad, según prohíban el flujo de activos financieros, impongan embargos (armas, petróleo y otros productos), o incluso prohíban viajes y visados.

Las medidas selectivas tienden a racionalizar los efectos de las sanciones toda vez que se dirigen a sujetos y organizaciones identificados, con lo cual se trata de evitar que sean las poblaciones civiles quienes sufran las consecuencias de las mismas. Ello fue advertido en distintas conferencias internacionales, iniciadas en Interlaken en 1998,¹⁴ y continuadas en otras ciudades.¹⁵ Como seguimiento del proceso Interlaken, se agregó el mecanismo Bonn-Berlín y todos ellos en conjunto se enfocaron más en señalar los yerros del sistema de sanciones que en proponer opciones menos onerosas para las poblaciones afectadas.¹⁶

La práctica de las sanciones del Consejo de Seguridad ha sido inconsistente y las sanciones selectivas no han sustituido del todo a las globales. De conformidad con el artículo 41, el Consejo de Seguridad ha adoptado medidas globales y sanciones selectivas de manera conjunta, o bien las ha determinado y aplicado sucesivamente.¹⁷ A partir de 1966, se han estable-

¹³ Preferimos referirnos a ellas como selectivas y no como suelen llamarse: inteligentes, pues este término evoca la expresión “bombas inteligentes”.

¹⁴ <http://www.smartsanctions.ch>.

¹⁵ Véase <http://www.un.org/sc/committees/sanctions/initiatives.htm> para vínculos de informes sobre estos debates.

¹⁶ Rosas, María Cristina, “Las sanciones económicas y los derechos humanos: algunas consideraciones para el debate”, *Aportes: Revista de la Facultad de Economía-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*, México, año VI, núm. 18, septiembre-diciembre de 2001, pp. 125-134.

¹⁷ Nótese que en el 2002, el Consejo de Seguridad votó para intentar “sanciones inteligentes” en contra de Irak. Sin embargo, no levantaron al mismo tiempo las sanciones “duras” que venía aplicando. Falk observa que el cambio a sanciones “inteligentes” fue de corta vida. Falk,

cido 25 regímenes y actualmente se aplican 13 en la solución de conflictos, en la lucha contra el terrorismo y para evitar la proliferación de armas de destrucción masiva. Cada uno administrado por un comité de sanciones.¹⁸

II. EL SISTEMA DE SANCIONES EN LAS RESOLUCIONES¹⁹

Al diseñar los procedimientos del capítulo VII, se puso especial énfasis en facultar al Consejo de Seguridad para que respondiera adecuadamente frente a situaciones concretas, a diferencia del régimen de sanciones obligatorias bajo el sistema de la Liga de las Naciones.²⁰ Inclusive, la delegación de poderes a una autoridad central busca evitar la necesidad de pronunciarse individualmente sobre la conducta de los Estados, lo que permite un mayor margen de acción.

Asimismo, se otorgaron amplias facultades al Consejo de Seguridad para actuar antes de que los Estados puedan amenazar el orden internacional con una agresión. Bajo el capítulo VI, se facultó al Consejo de Seguridad para investigar cualquier situación que pueda atentar contra la paz y la seguridad internacionales, ya sea de manera independiente,²¹ a petición de cualquier parte en una disputa²² o a solicitud de un tercer Estado.²³ Como ya vimos, sin una resolución dentro del capítulo VII de la Carta, el Consejo de Seguridad sólo puede emitir recomendaciones que no son vinculantes para los Estados miembros. No obstante, la disposición del artículo 25 de que todos los Estados deben actuar de acuerdo con los principios de las Naciones Unidas significa que las recomendaciones del Consejo de Seguridad tienen un gran peso, pues representan la posición de la autoridad central de las Naciones Unidas sobre el cumplimiento de los principios y propósitos de la organización.²⁴ De tal suerte, podría argumentarse que las Naciones Unidas tienden hacia un carácter más preventivo que correctivo.

Richard, "Iraq, the United States, and international Law: Beyond the Sanctions", disponible en: http://www.transnational.org/forum/forum/meet/2000/Falk_IraqUSInternatLaw.html.

¹⁸ <http://www.un.org/sc/suborg/es/sanctions/information>.

¹⁹ Esta sección ha retomado diversos párrafos de las secciones III y VI del artículo de Juan Manuel Portilla Gómez (coautor en el presente trabajo): Portilla Gómez, Juan Manuel, "Naturaleza jurídica y contenido actual de las sanciones económicas. El caso de Irak", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

²⁰ Hufbauer, Scott *et al.*, *Economic Sanctions Reconsidered*, Washington, Institute for International Economics, 1990, p. 14.

²¹ Artículo 34, Carta de la ONU.

²² *Ibidem*, artículo 38.

²³ *Ibidem*, artículo 35.

²⁴ Véase caso Namibia, Legal Consequences for States of the Continuous Presence of

Esto explica la similitud de los umbrales de los capítulos VI y VII, ya que mientras en el artículo 34 el Consejo de Seguridad tiene autoridad para investigar cualquier situación que pueda amenazar la paz y la seguridad internacionales, el artículo 39 otorga al Consejo la autoridad para determinar qué medidas serán tomadas para restablecerlas.

Por principio, podría argumentarse que, al colocar los dos umbrales tan próximos, los redactores de la Carta buscaron un sistema en el que estas medidas pudieran prevalecer sobre las diplomáticas, sin que hubiese un agravamiento del conflicto en cuestión. Al ser las sanciones el primer puerto de llamada una vez que la diplomacia falla, las sanciones juegan un papel muy diferente al que estaba previsto en el Pacto. La meta es más modesta: no se trata de castigar a un Estado agresor sino de hacerle una severa advertencia, de tal modo que estas sanciones se ubican a medio camino entre la retórica y la fuerza militar.²⁵ Por eso, a menudo se hace referencia a éstas como medidas del “capítulo VI y medio”.

Sin embargo, esta interpretación plantea un problema mayor: considerar la relación del uso de la fuerza con el empleo de otras medidas. Los artículos 41 y 42 fueron moldeados con base en el artículo XVI del Pacto de la Liga, aunque para tiempos y propósitos diferentes. El umbral para la aplicación de las medidas de fuerza establecidas en la Carta es prácticamente igual que el de la aplicación de las medidas carentes de fuerza: como mínimo, una amenaza a la paz. La única diferencia es que el Consejo de Seguridad debe evaluar la eficacia de tales medidas antes de proceder a la autorización del uso de la fuerza bajo el artículo 42.

No hay que perder de vista que uno de los objetivos principales establecidos en la Carta de la ONU es prohibir la guerra²⁶ y para tal efecto requiere que los Estados arreglen sus disputas pacíficamente,²⁷ y se abstengan en sus relaciones internacionales de la amenaza o el uso de la fuerza.²⁸ La evolución de la prohibición consuetudinaria sobre el uso de la misma se refleja en la Declaración de las Naciones Unidas sobre las Relaciones de Amistad de 1970,²⁹ así como en la Declaración de Manila sobre la Solución Pacífica

South Africa in Namibia (South-West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion of 21 June, 1971, International Court of Justice.

²⁵ Mesa Delmonte, Luis, “Economic Sanctions, Iraq, and U.S. Foreign Policy”, *Transnational Law & Contemporary Problems*, núm. 11, 2001, p. 347.

²⁶ Steiner, Henry y Alston, Phillip, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, Oxford University Press, 2000, pp. 137 y 138.

²⁷ Artículo 2.3.

²⁸ Artículo 2.4.

²⁹ GA Res. 2625-XXV.

de Controversias de 1982.³⁰ Inclusive, los usos de la fuerza permitidos, como el autorizado por el Consejo de Seguridad y el de legítima defensa, guardan una gran distancia en relación con las formas anteriores.³¹ Asimismo, el desarrollo paralelo experimentado por el derecho internacional humanitario ha servido para regular el uso de la fuerza en la conducción de las hostilidades.³² De este modo podemos ver como se han restringido los medios, la forma y la justificación para el uso de la fuerza a partir de la adopción de la Carta. Estos desarrollos se han reflejado en su empleo por los cuerpos supranacionales.

Tras el fin de la Guerra Fría, se reactivaron las sanciones económicas como instrumento de política internacional, y los estudiosos del tema han tenido oportunidad de analizar este fenómeno a través de los diferentes escenarios donde se han presentado.³³ En la mayor parte de los trabajos se han señalado los efectos colaterales de las sanciones basadas en la teoría tradicional, la cual indica que para que funcionen éstas deben tener un efecto tangible y significativo sobre la población del Estado destinatario.³⁴ Sólo cuando la situación adquiere proporciones desastrosas para la población, los líderes de esas naciones reaccionan y buscan modificar su conducta. Para constatar la magnitud que pueden alcanzar los daños colaterales basta observar el ejemplo de Irak, en donde una gran cantidad de niños fallecieron como consecuencia directa de las sanciones.³⁵

Un enfoque común de los que han estudiado esta cuestión consiste en responsabilizar por los daños causados al régimen destinatario sin considerar a quienes imponen las sanciones. Así, en el caso de Irak, afirman que los daños no fueron provocados por las sanciones de las Naciones Unidas sino por

³⁰ GA Res. 37/10.

³¹ Simma, Bruno *et al.* (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, 1994, p. 677.

³² Convenios de Ginebra de 1949, además de otros tratados más específicos como los que prohíben el uso de las minas antipersonales y los tratados de no proliferación nuclear.

³³ A partir de 1990, el interés por las sanciones generó una verdadera “industria” de escritos académicos sobre la materia. Wolcott, Kira, “Ongoing at The Carter Center: Seeking Effective Sanctions”, *Emory International Law Review*, núm. 11, 1997, p. 364.

³⁴ Nótese que aun el idealista Woodrow Wilson sabía que se perderían vidas como resultado de las sanciones, cuando declaró que “no cobraría vidas fuera de la nación destinataria”. Padover, Saul K. (ed.), *Wilson Ideals*, Washington, American Council on Public Affairs, 1942, p. 50.

³⁵ Las estimaciones numéricas varían. Pope utiliza la cifra de 567,000 en 1999; un informe de UNICEF del mismo año presenta una cifra de aproximadamente 500,000. Denis Halliday, entrevistado en 1999, fijó una cantidad tres veces mayor que esa, coincidente con la cifra referida por Bisharat en 2001.

la negativa de Saddam Hussein a cumplir con las demandas del Consejo de Seguridad. Se argumenta que si él hubiese respondido de modo diferente, las sanciones habrían sido levantadas en beneficio de la población. Este enfoque está basado en que la importancia de los fines justifica cualquier efecto negativo causado por la utilización de los medios para conseguirlos. En ese mismo orden de ideas, si el objetivo tiene un soporte moral como el que supone la remoción de una amenaza regional o mundial por parte de un régimen hostil, la elección de los medios para lograrlo está fuera de todo debate.

Una variación de este enfoque radica en afirmar que, aunque las sanciones causen daño, todo efecto sobre la población civil se deriva de la habilidad de la élite gobernante para transferir el sufrimiento hacia los sectores más vulnerables de la sociedad. Si bien esto pareciera una visión más racional, no podemos soslayar el hecho de que el daño causado proviene *prima facie* de la imposición de sanciones. Sin embargo, no podemos considerar a las acciones de autoprotección del régimen destinatario como constitutivas de un “nuevo acto” que releve moralmente a los sujetos sancionadores. El que una élite gobernante traslade los efectos de las sanciones a los sectores más vulnerables de la sociedad no puede constituir una validación de dicha política sino, por el contrario, demuestra lo inapropiado de las mismas.

Un enfoque alternativo consiste en ver las acciones del Consejo de Seguridad a través de la perspectiva de los acuerdos internacionales y la normatividad de los derechos humanos.³⁶ Esta situación es particularmente pertinente cuando las sanciones en cuestión son impuestas y controladas por las Naciones Unidas, bajo cuyos auspicios se han dado los mayores avances en la protección de los derechos humanos. Algunos estudios se han enfocado por esto en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos con el objeto de analizar si las sanciones continuadas han violado los propósitos y principios de la organización.³⁷ Otros se han enfocado en instrumentos específicos como la Convención sobre Derechos del Niño³⁸ o la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo³⁹ para censurar la política de las Naciones Unidas en estos

³⁶ Bossuyt, Marc, *The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights*, Nueva York, Economic and Social Council, EICN.4/sub.2/2000/33.

³⁷ Kochler, Hans, “Unsanctioned Suffering: A Human Rights Assessment of United Nations Sanctions on Irak”, *Center for Economic and Social Rights*, 1996, disponible en: <http://www.cesr.org/text%20files/sanct.PDF>.

³⁸ Kozal, Peggy, “Is the Continued Use of Sanctions as Implemented Against Iraq a Violation of International Human Rights?”, *Denver Journal of International Law and Politics*, núm. 28, 2000, pp. 396-399.

³⁹ Kochler, Hans (ed.), “Economic Sanctions and Development”, *International Progress*

casos. Las más fuertes críticas se han enfocado sobre atrocidades como el crimen de genocidio y en su posible responsabilidad conforme a los términos de la Convención sobre la Prevención del Crimen de Genocidio.⁴⁰ Una conclusión de situaciones como las de Irak es que un régimen de sanciones cuyo blanco está constituido por la totalidad de la población no hace más que incrementar sus padecimientos y tiene escasas posibilidades de lograr sus objetivos.⁴¹

III. EL RÉGIMEN DE SANCIONES⁴²

1. *Comités de sanciones*

Con fundamento en los artículos 29 de la Carta de la ONU y 28 del Reglamento provisional del Consejo de Seguridad, el Comité de sanciones tiene la facultad para crear, a través del Secretario General, órganos subsidiarios.⁴³ De éstos, atingentes al capítulo VII de la Carta, son los comités contra el terrorismo⁴⁴ y contra la no proliferación de armas de destrucción masiva. El primero de ellos con base en las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005), y establecido a partir de los atentados del 11 de septiembre, y el segundo con base en la Resolución 1540 (2004) relativo a considerar la proliferación de armas de destrucción masiva como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.⁴⁵

Organization, Studies in International Relations, Viena, vol. XXIII, 1997, disponible en: <http://www.i-p-o.org/sancpap.ht>.

⁴⁰ Bisharat, George E., "Sanctions as Genocide", *11 Transnational Law & Contemporary Problems*, núm. 379, 2001; cfr. Gordon, Joy, "When Intent Makes all the Difference: Economic Sanctions on Iraq and the Accusation of Genocide", *Yale Human Rights Law Journal*, núm. 5, 2002, p. 57.

⁴¹ Gibson, Susan S., "International Economic Sanctions: The Importance of Government Structures", *Emory International Law Review*, núm. 13, 1999, p. 181.

⁴² Para consultar las resoluciones del Consejo de Seguridad que imponen sanciones, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/106580/Resoluciones_del_Consejo_de_Seguridad_de_las_Naciones_Unidas.pdf.

⁴³ Son órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad: El Comité de Estado Mayor, los Comités contra el terrorismo y la No proliferación y los Comités de Sanciones. Asimismo, pueden establecerse otros órganos como grupos de vigilancia y paneles de expertos, así como comisiones internacionales de investigación. De igual modo, se han asignado a ciertas operaciones de mantenimiento de la paz labores de verificación de sanciones, disponible en: <https://www.un.org/sc/suborg/es/scsb>.

⁴⁴ El comité contra el terrorismo cuenta con la ayuda de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, disponible en: <http://www.un.org/es/sc/ctc>.

⁴⁵ Con el reciente levantamiento de sanciones a la República Islámica de Irán, sólo que-

A su vez, a estos comités se les atribuyen funciones de información y vigilancia sobre el cumplimiento de las sanciones. Dichos órganos proponen cursos de acción y revisan lo relativo a las salvedades de las mismas; en las que se incluyen las afectaciones económicas a terceros, en el marco del artículo 50 de la Carta.⁴⁶ Estas medidas consisten en exenciones y excepciones; las primeras son parte integrante de la resolución y, por lo tanto, aplicadas directamente, mientras que las segundas surten efecto tras su aprobación por el Comité de sanciones.⁴⁷ Las exenciones están dirigidas a evitar males a la población, o bien a apoyar en los procesos de paz entre los adversarios; por su parte, las excepciones privilegian la efectividad de las sanciones al tratar de evitar un colapso económico a los destinatarios de las sanciones e incluso a sus vecinos o cualquier tercero afectado por las mismas.⁴⁸

Por otra parte, los comités de sanciones se coordinan con otros cuerpos subsidiarios y llevan a cabo la delicada función de integrar y suprimir los nombres en las listas⁴⁹ que contienen nombres de grupos, empresas y entidades e individuos sancionados mediante las resoluciones. Entre estas resoluciones destaca la 1267 (1999) contra los talibanes/Al Qaeda,⁵⁰ misma que ha sufrido una sucesión de cambios. Primero se excluyó a Afganistán como tal, dejando sólo a los talibanes más Al Qaeda en la Resolución 1988 (2011)⁵¹ y más adelante, mediante la Resolución 1989 (2011), la llamada lista consolidada⁵² de Talibanes/Al Qaeda se partió en dos, quedando cada uno en listas separadas. Por último, mediante la Resolución 2253 (2015)⁵³ se agregó al Estado Islámico, con lo cual la lista fue renombrada como “Lista

dan, en esta materia, las sanciones contra la República Popular de Corea, disponible en: <http://www.un.org/sc/suborg/es/sanctions/1718/materials>.

⁴⁶ Artículo 50 de la “Carta”. “Si el Consejo de Seguridad tomare las medidas preventivas o coercitivas contra un Estado, cualquier otro Estado, sea o no miembro de las Naciones Unidas, que confrontare problemas económicos especiales originados por la ejecución de dichas medidas, tendrá el derecho de consultar al Consejo de Seguridad acerca de la solución de esos problemas”.

⁴⁷ *Targeted Financial Sanctions, a manual for design and implementation*, Contributions from the Interlaken Process, Swiss Confederation, United Nations Secretariat and the Watson Institute for International Studies, Brown University, 2001, p. 9

⁴⁸ *Idem*.

⁴⁹ Comités de Sanciones de las Naciones Unidas, disponible en: <http://www.un.org/spanish/sc/committees>.

⁵⁰ <http://www.un.org/sc/suborg/es/sanctions/1267>.

⁵¹ <http://www.un.org/sc/suborg/es/sanctions/1988>.

⁵² <http://www.un.org/sc/suborg/es/sanctions/1989>. La lista consolidada puede consultarse en http://www.un.org/sc/suborg/es/sanctions/un_sc-consolidated-list.

⁵³ http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1543749_ES.pdf.

de sanciones contra el EIII (Daesh) y Al Qaeda”.⁵⁴ Consecuentemente, el Comité fue renombrado como el “Comité de Sanciones 1267/1989/2253 EIII (Daesh) y Al Qaeda”.

Por otra parte, a fin de reducir la discrecionalidad con la que se operaba en la aplicación de las sanciones, se determinó incorporar los nombres en anexos de las propias resoluciones e instrumentar un procedimiento denominado Directrices del Comité,⁵⁵ el cual otorgó ciertas garantías a los enlistados para solicitar su exclusión de las listas.⁵⁶ Otra acción en este sentido fue concentrar los regímenes de sanciones en el llamado “punto focal”, mediante la Resolución 1730 (2006),⁵⁷ cuyo objetivo fue facilitar las solicitudes de exclusión.

2. La oficina del Ombudsman

En respuesta a las quejas frente a la indefensión padecida por las sanciones antiterroristas,⁵⁸ el Consejo de Seguridad estableció la Oficina del Ombudsman en la Resolución 1904 (2009).⁵⁹ Aun así, en septiembre de 2012, el relator especial de la ONU sobre derechos humanos y la lucha contra el terrorismo emitió un informe señalando las deficiencias del ombudsman bajo una perspectiva de derechos humanos.⁶⁰ Ello debido a que no se reunían los estándares internacionales del debido proceso, se carecía de autonomía decisoria y no se podía obligar a los Estados a proporcionar información.

La principal función del ombudsman consiste en recibir y procesar las solicitudes de supresión de nombres ante el Comité. Para ello recaba datos,

⁵⁴ Ya desde su aparición, en mayo de 2013, Daesh había quedado sujeto a las sanciones de las resoluciones 1267(1999) y 1989 (2011), al agregarse Al Qaeda en Irak a la Lista de sanciones. El 28 de julio de 2016, la organización Jabhat al-Nusra, que venía funcionando como filial de Al Qaeda, anunció su escisión de ésta. Estimamos que esta acción, más estratégica que nominal, no la excluye de las sanciones ni de la lista toda vez que continua asociada a Al Qaeda.

⁵⁵ Directrices del Comité 1267/1989, disponible en: http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf.

⁵⁶ Matam, Jeremy, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge University Press, 2007, pp. 221.

⁵⁷ <https://www.un.org/sc/suborg/es/sanctions/1730>.

⁵⁸ Se presentaron casos contra la implementación de las sanciones ante el TJCE, hoy TJUE, en los casos Kadi, Yusuf y Al Barakaat.

⁵⁹ Catherine Marchi-Uhel fue nombrada *ombudsman* por el secretario general el 13 de julio de 2015. Asumió su cargo el 27 de julio de 2015, disponible en: <http://www.un.org/sc/suborg/es/ombudsperson>.

⁶⁰ https://www.ccla.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/11/SRCT-report-on-1267-1989-sanctions-regime-A_67_396.pdf.

rinde informes y formula recomendaciones ante el Comité, el cual mantiene el control de las decisiones sobre mantener o retirar nombres de la lista sin detrimento de que el propio Consejo de Seguridad decida en definitiva al respecto. El mandato del ombudsman ha sido extendido varias veces por el Consejo de Seguridad y mediante la Resolución 2253 (2015) lo amplió hasta diciembre de 2019, al mismo tiempo que actualizó los criterios de listado y deslistado. Asimismo, dotó dichos procesos de mayor transparencia y publicidad mediante notificaciones a la Misión Permanente del Estado o Estados donde presumiblemente se encuentra ubicada la entidad y, en el caso de individuos, al Estado de su nacionalidad. De igual modo, requiere de la Secretaría para publicar en el sitio web del Comité toda la información relevante, en seguida de que un nombre es agregado a la Lista de Sanciones de EIIL (Daesh) y Al Qaeda.

3. *La Resolución 2253 (2015)*

La Resolución 2253 del 17 de diciembre de 2015, aprobada por unanimidad, reúne el mayor conjunto de sanciones contra el terrorismo y, al colocar en primer lugar al EIIL, subraya la prioridad del Consejo de Seguridad de suprimir al llamado Estado Islámico. La resolución es la más extensa que haya emitido el Consejo de Seguridad: consta de 21 páginas, 34 preámbulos, 99 párrafos operativos, además de 2 detallados apéndices sobre especificaciones técnicas para su instrumentación.

Al partir de un formato modelo, seguido por las resoluciones que le han precedido, la 2253 precisa que las sanciones son un “instrumento importante con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, para el mantenimiento y el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales, particularmente en apoyo de la lucha contra el terrorismo”. Las sanciones de la Resolución 2253 reproducen los tres rubros contenidos en las resoluciones precedentes 1452 (2002), 1735 (2006) y 2161 (2014), típicas de las sanciones selectivas, a saber: congelación de activos, prohibición de viajar y embargo de armas.

El copatrocinio de la resolución por Estados Unidos y Rusia dota a la 2253, como a ninguna de sus antecesoras, de gran fuerza política y permite enfocar el régimen de sanciones con una mayor visión estratégica contra la amenaza representada por EIIL y las medidas para combatirlo. En este sentido, se aportan mandatos y recursos adicionales para eficientar los mecanismos de cumplimiento de las sanciones. Otra circunstancia única es que la resolución se dio en el marco de una reunión de ministros de finanzas de los miembros del Consejo de Seguridad, auspiciada por la presidencia en

turno de Estados Unidos y bajo la dirección del secretario del Tesoro, Jacob Lew, quien introdujo el proyecto de resolución.

Si bien, como todas las que le han precedido, la Resolución 2253, con fundamento en el capítulo VII de la Carta de la ONU, está dirigida fundamentalmente a emprender una “guerra financiera” como alternativa al recurso de la fuerza armada u otro tipo de sanciones. Ello forma parte de una estrategia que implica a otras instancias intergubernamentales contra el financiamiento del terrorismo fuera de la ONU, a través de dos agencias, a saber: el Grupo de Acción Financiera (GAFI)⁶¹ y el Grupo Egmont.⁶² El primero de ellos es un órgano común creado por acuerdo de los ministerios de finanzas de 32 Estados y vinculado con 8 organismos regionales afines. Se trata de una instancia enfocada en promover la voluntad política para realizar las reformas legislativas y reglamentarias para enfrentar las amenazas que representan el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. El GAFI supervisa la aplicación de las normas que elabora, y una de sus principales características es hacer públicas las evaluaciones nacionales que efectúa y detectar los riesgos sistemáticos⁶³ o deficiencias estratégicas⁶⁴ que presentan los Estados. De particular importancia son las recomendaciones⁶⁵ del GAFI a los Estados, en consonancia con las resoluciones de las sanciones del Consejo de Seguridad. A su vez, el Grupo Egmont es considerado como un complemento operativo de GAFI y constituye un órgano de colaboración entre las entidades de inteligencia financiera de los ministerios de finanzas de 151 Estados y sus principales tareas son el intercambio de información y experiencias.

La Resolución 2253 busca combatir al Daesh cortando sus flujos financieros provenientes de acciones como el tráfico de armas, drogas, petróleo, cemento, algodón y piezas arqueológicas, así como de trata de personas en distintas modalidades, actividades que forman parte de la delincuencia organizada transnacional y que han redituado beneficios al grupo terrorista a pesar de las medidas previstas en anteriores resoluciones. En este sentido, se alude al GAFI en distintos párrafos, entre los que destaca el número 16, en el cual se insta a todos los Estados a aplicar las cuarenta recomendaciones revisadas sobre la Lucha contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación

⁶¹ GAFI/FATE, disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/home>.

⁶² Grupo Egmont, disponible en: <http://www.egmontgroup.org>.

⁶³ <http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement.html>.

⁶⁴ <http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents//fatf-compliance.html>.

⁶⁵ http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Recommendations_GAFI.pdf.

del Terrorismo y la Proliferación⁶⁶ formuladas por dicho grupo. Asimismo, el anexo 1, inciso u, establece mecanismos de consulta con el GAFI y otras organizaciones como IATA, OACI, OMA.

IV. JERARQUÍA CONSTITUCIONAL DE LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

En el presente apartado, abordaremos brevemente cuestiones constitucionales de cuño internacional. Nuestro objetivo será limitado: abordar en la medida conducente algunos caminos planteados por la Constitución de 1917, para elucidar una propuesta de recepción que permita a las resoluciones del Consejo de Seguridad ingresar al sistema interno formal y de manera homogénea. Para tal fin, como se verá, nos dejaremos guiar por voces de la doctrina internacional, con un énfasis particular en voces del *common law*.

Indudablemente el sistema constitucional mexicano se ha visto enriquecido por el derecho internacional. Sin embargo, los alcances, contornos y fuentes del primero aún no han sido dibujados con tintas definitivas. En un escenario de reflexión como el actual, nos parece necesario hacer un conteo de los medios que tenemos para fortalecer nuestro sistema jurídico. Creemos que el mejor de ellos es la aplicación uniforme del derecho internacional en cuya construcción hemos puesto un ímpetu histórico.

México ha demostrado una inclinación sin precedentes al desarrollo del derecho internacional. Su presencia constante tanto en la Corte Internacional de Justicia como en el órgano subsidiario de la Asamblea General, a cargo de dibujar nuevas formas en la materia, demuestra ánimo de liderazgo.⁶⁷ Aunado a lo anterior, el impulso que sus diplomáticos y expertos dieran, por

⁶⁶ http://www.gafilat.org/UserFiles/documentos/es/Las_Nuevas_40_Recomendaciones.pdf.

⁶⁷ México, uno de los cincuenta y dos Estados miembros fundadores de las Naciones Unidas, impulsó el fortalecimiento de la Corte Internacional de Justicia desde sus orígenes. México ha aportado cuatro jueces, en orden cronológico serían: Isidro Fabela (1946-1952) en la generación fundacional de la Corte, Roberto Córdova (1955-1964), Luis Padilla Nervo (1964-1973) y Bernardo Sepúlveda (2006-2015). Cabe señalar que la presencia de México en Tribunales Internacionales no ha concluido de momento, con la salida de Sepúlveda, pues le releva el juez Gómez-Robledo, aunque en el Tribunal del Mar, en Hamburgo. Por su parte, en la Comisión de Derecho Internacional destacan César Sepúlveda, Alberto Székely, Bernardo Sepúlveda y, actualmente, Juan Manuel Gómez-Robledo. Véase Becerra Ramírez, Manuel, "Notas sobre la historia del Derecho Internacional Público en México", en González Martín, Nuria, *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, t. I, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 45-63.

ejemplo, al régimen jurídico de los océanos,⁶⁸ a la codificación eficiente de las inmunidades diplomáticas y consulares y a la agenda de desarme ha revestido tal trascendencia que no resulta fortuita su inscripción como hitos de nuestra política exterior.

Mucha tinta se ha vertido explicando nuestra *ratio* sobre la validez del derecho como guía sustantiva para el sano desarrollo de nuestras relaciones internacionales.⁶⁹ Quizá el costo de las asimetrías políticas, reflejado en pérdidas territoriales y en invasiones, hizo que México viera en el juridicismo el modo más adecuado de promover sus intereses y desarrollar sus fortalezas; entre éstas destaca una Constitución comprensiva de la evolución jurídica a nivel internacional.

Este último punto es de suma relevancia para nuestro artículo: la congruencia constitucional interna debiera fomentar el cumplimiento de obligaciones internacionales y la concreción de patrones de práctica estatal sostenibles. Es decir, nuestra visión abierta del derecho como un *sumum* de normas ordenadas ha permitido una evolución gradual hacia la incorporación del derecho internacional público. Sin embargo, ¿hasta qué grado la obra ha sido completa?

Partamos de la obviedad, el artículo 133 de la Constitución mexicana establece nuestro esquema de incorporación de derecho internacional. Una lectura más puntual del artículo deja claro que, en puridad, sólo se hace referencia a su veta convencional. Nuestro modelo es directo y nuestra práctica no va encaminada al análisis de la autoejecutividad de los tratados.⁷⁰ Una cosa es que en el marco de nuestras obligaciones se requiera un acto legislativo y otra muy diferente es que para que las obligaciones sean válidas en el sistema jurídico se requiera un acto legislativo *per se*. Pues bien, sólo los tratados que hayan sido celebrados por el Ejecutivo y aprobados por el Legislativo serán *law of the land*.

La frase final hace analogía del artículo VI de la Constitución estadounidense, cuyo parentesco con el artículo 133 actual es bien conocido.⁷¹ Cabe señalar que la coincidencia de origen se ha difuminado a lo largo del

⁶⁸ Véase, por ejemplo, Székely, Alberto, “México y el Derecho Internacional del Mar”, México, UNAM, 1979, pp. 11 y 130-148.

⁶⁹ Becerra Ramírez, Manuel, “La recepción del derecho internacional en el derecho interno”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 109-114.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 110.

⁷¹ Carmona Tinoco, Ulises, “The Amparo writ in Mexico at the Threshold of the Twenty-first Century” en Costa Oliveira, Jorge *et al.* (coords.), *One Country, Two Systems, Three Legal Orders—Perspectives of Evolution*, Alemania, Spriger-Verlag Berlin Heidelberg, 2002, pp. 242-344; también mencionado por: Becerra Ramírez, *op. cit.* p. 110; y por Carpizo, Jorge, “La

tiempo, especialmente en virtud de quienes, de un lado u otro de la frontera, defienden el dualismo o el monismo como doctrinas de interpretación jurídica. No obstante, este rasgo compartido y su evolución en ambos países es relevante, pues pudiera brindar más luz sobre nuestro propio sistema de incorporación, especialmente en torno a sus lagunas. Permítasenos una ligera digresión al respecto.

Basta decir que la incorporación del derecho internacional en Estados Unidos ha pasado por astringentes tamices judiciales y legislativos.⁷² El artículo VI ha sido diseccionado a partir de casos concretos y de una plétora de doctrinas internas provenientes de *rulings* judiciales.⁷³ Bajo un esquema de interpretación sistemática, el concepto de *law of the land* del artículo VI, se ve ampliado por el *subject matter* establecido constitucionalmente para las cortes federales de ese país, según el cual podrán resolver aquellas controversias emanadas de la interpretación de *the law of nations*.⁷⁴

Este ligero cambio en el fraseo (*land/nations*) corre hondo en la comprensión del derecho internacional del país vecino pues, para efectos de su esquema de interpretación constitucional, el derecho internacional incluye tratados y costumbre.⁷⁵ Incluso, la literatura especializada ha señalado que la costumbre toma carta de primacía en su incorporación directa al sistema sin

interpretación del artículo 133 constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, núm. 4, enero-abril de 1969, p. 25.

⁷² Ku, Julian, “Treaties as Laws: A Defense of the Last-in-Time Rule for Treaties and Federal Statutes” *Indiana Law Journal*, Maurer School of Law, Universidad de Indiana, Estados Unidos, vol. 80, 2005, pp 319 y ss; y Waters, Melissa A., “Creeping monism: the judicial trend toward interpretive incorporation of human rights treaties”, *Columbia Law Review*, Estados Unidos, Universidad de Columbia, vol. 107, 2007, pp. 645-652. Ambos autores describen el contexto histórico de la recepción de tratados por medio de *rulings*. Particularmente, Waters hace una investigación profunda de las tendencias judiciales que, al paso del tiempo, fraguaron en doctrinas de incorporación.

⁷³ Sobre los particulares de *Charming Betsy*, *Eire*, *Missouri v. Holland*, *Paquete Havana* y demás progenie de casos, se recomienda revisar dos obras, escritas por el Profesor Jordan Paust; ambas de suma relevancia en las aulas universitarias de los Estados Unidos (aun cuando, desafortunadamente, el estudio del derecho internacional es generalmente materia optativa) Véase Paust, Jordan, *International law as law of the United States*, Estados Unidos, Carolina Academic Press, 1996; e *International Law and Litigation in US*, West Publishing Co. Estados Unidos, 3a. ed., 2009.

⁷⁴ Bradley, Curtis y Goldsmith, Jack, “Customary International Law as Federal Common Law: a Critique of the Modern Position”, *Harvard Law Review*, Estados Unidos, vol. 110, 1997: 840-846, 854 y 855.

⁷⁵ *Cf.*; Paust, Jordan *op. cit.* pp 260 y ss. y Paust, Jordan, “Customary International Law: Its Nature, Sources and Status as Law of the United States”, *Michigan Journal for International Law*, Estados Unidos, vol. 12, 1990, pp. 55-62. Goldsmith, Jack, Posner, Eric, “The Limits of International Law”, Inglaterra, Oxford University Press, 2005, pp. 6-82.

necesidad —por obvias razones técnicas— de pasar, como los tratados, por el filtro legislativo.⁷⁶ Asimismo, distintos frutos legislativos como la Alien Torts Claims Act,⁷⁷ la United Nations Participation Act⁷⁸ o la Diplomatic Relations Act⁷⁹ han abordado diferentes facetas de los poderes otorgados al Ejecutivo y al Legislativo en materia de implementación de normas convencionales y de límites constitucionales a la implementación de resoluciones de organismos internacionales.

Resulta paradójico que, a pesar de todas las reticencias mostradas contemporáneamente por Estados Unidos en la aplicación de *la law of nations*,⁸⁰ cuenten con una arquitectura legal que incluya expresamente vetas ricas en incorporación independientes a la de corte convencional.⁸¹ Esto no ocurre en México con la misma contundencia.

En nuestro caso concreto, aun cuando gozamos de un sistema de incorporación comprensivo hemos caído en la ilusión de asimilar el término “tratados” con la totalidad de fuentes jurídicas que contempla el artículo 38(1) del Estatuto de la Corte.⁸² En nuestro marco constitucional no existe un asidero para hablar de *la law of nations*.⁸³ Ha sido, ante todo, la visión de

⁷⁶ *Ibidem*, p. 59; y Bradley *et al.*, *op. cit.*, pp. 830-834.

⁷⁷ Bradley, *op. cit.*, p. 840.

⁷⁸ Glennon, Michael. “The Constitution and Chapter VII of the United Nations Charter” *The American Journal of International Law*, ASIL, Estados Unidos, vol. 85, 1991, pp. 76, 80 y 81.

⁷⁹ Valdez, Abelardo, “Privileges and Immunities Under the Vienna Convention on Diplomatic Relations and the Diplomatic Relations Act of 1978”, *The International Lawyer*. American Bar Association, Estados Unidos, vol. 15, 1981, pp. 413-420.

⁸⁰ Goldsmith *et al.*, *op. cit.*, pp. 55 y ss. Véase también Dickinson, Edwin D., “The Law of Nations as Part of the National Law of the United States”, *University of Pennsylvania Law Review*, Estados Unidos, vol. 101, 1952, pp. 30-36;

⁸¹ *Cfr.* Paust, *op. cit.* p. 262; Waters, “Creeping monism...” *cit.*, pp. 674-676 y Sloss, David. “Non-Self-Executing Treaties: Exposing a Constitutional Fallacy”, *University of California at Davis Law Review*, Estados Unidos, vol. 36, 2002, pp. 49-52.

⁸² Talmon refiere “Resolutions are legally based in the United Nations Charter, an international convention in the sense of Article 38 (1)(a) of the ICJ Statute, which makes them classifiable as “secondary treaty law”. *Cfr.* Talmon, Stefan, “The Security Council as world legislatura”, *The American Journal of International Law*, ASIL, Estados Unidos, vol. 99, 2005, pp. 175-179.

⁸³ La única referencia concreta en el cuerpo de la Constitución al derecho internacional es en términos de la soberanía sobre los elementos físicos que conforman el territorio nacional. Tanto en el artículo 27 como en el 42, se determina que será el derecho internacional el parámetro para fijar el agua de los mares territoriales y la extensión de las aguas marítimas interiores. Asimismo, destaca que el dominio directo de los recursos en la plataforma continental y en el espacio aéreo corresponde a la nación en la extensión y términos fijados por el derecho internacional.

juristas en las Academia y Cancillería mexicanas la que ha fortalecido la sana idea —en el sentido integral— de que el artículo 133 debe ser el parámetro que regule la totalidad de la materia, aun cuando en realidad sólo lo hace de forma limitada.⁸⁴

El artículo 133 abreva de la tradición americana, pero se distancia de ella en la medida en que nuestros tribunales y, especialmente, nuestra comprensión del derecho internacional reflejan un sistema monista de incorporación que además es limitado en sus fuentes: nuestros tribunales no están obligados a resolver cuestiones jurídicas planteadas fuera de las fronteras del artículo 133.⁸⁵ No al menos formalmente. Fuera de este cajón no sólo yace el amplio campo de la costumbre internacional sino también las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. No es extraño pensar que el silencio actual sobre las resoluciones supere el ámbito judicial y sólo haya tenido muestras esporádicas de color por parte de la administración pública federal.

La evolución del artículo ha sido constante, aun cuando ésta no ha tendido a la ampliación de fuentes sino más bien a la claridad sobre el nicho jerárquico de los tratados en el sistema. Becerra⁸⁶ señala que el artículo es el cimiento de la supremacía constitucional y del federalismo la sintaxis del artículo hacía una prácticamente gráfica estructura normativa piramidal: abajo de la Constitución, las leyes federales y después los tratados. En 1992, se determinó que el artículo, en su última frase no establecía observancia preferente de los tratados sobre las leyes federales.⁸⁷ Entonces —siguiendo la

⁸⁴ Cossío Díaz, José Ramón, “La nueva jerarquía de los tratados internacionales”, *Este país*, México, núm. 107, febrero de 2000, pp. 34-38.

⁸⁵ Esta afirmación parte de la comprensión holística del artículo 133. Es decir, el primer contacto entre el marco jurídico interno y el Tratado se da a través del citado artículo. De tal suerte, pudiera decirse que una primera presunción de constitucionalidad se da en él y en la comprobación que se haga de la ejecución de las funciones del presidente y del Senado acorde a la Constitución. Por ello, si bien los tratados son autoaplicativos y en puridad toman carta de precedencia como norma interna ante un juez, esto sólo será en la medida en que sea válido internamente conforme al fundamento constitucional. De ahí que la aplicación de costumbre o de otras fuentes de derecho internacional requiera un análisis concienzudo al respecto, sobre el cual aún tenemos una deuda pendiente.

⁸⁶ Becerra Ramírez, Manuel, “La recepción del derecho internacional...” *cit.*, p. 115.

⁸⁷ TRATADOS INTERNACIONALES. EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, ÚLTIMA PARTE, NO ESTABLECE SU OBSERVANCIA PREFERENTE SOBRE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EMANADAS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, t. 60, diciembre de 1992, Tesis P. C/92, p. 27; TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EMANADAS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SU RANGO CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUÍA, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, t. 151-156, Sexta Parte, p. 196.

taxonomía de Ayala Corao—⁸⁸ teníamos un sistema de incorporación con rango legal.

En 1999, la Suprema Corte elaboro una tesis⁸⁹ en la que se apartó del criterio sostenido hasta el momento y resolvió que debería privar la aplicación del Convenio 87 de la OIT sobre las disposiciones conducentes de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Con ello se determinó que los tratados internacionales se ubicaban jerárquicamente por encima de las leyes federales y en segundo plano respecto de la Constitución, haciendo nuevamente eco de la sugerente taxonomía de Ayala; entonces tuvimos un sistema de incorporación con rango supralegal.

La última revolución, esta sí copernicana,⁹⁰ fue la que llegó con la reforma al artículo 1o. de la Constitución en 2011, con ella el artículo 133 evolucionó indirectamente, pues en la línea de Ayala Corao⁹¹ nuestro sistema de incorporación de tratados se trocó en uno de constitucionalidad/supraconstitucionalidad. Es decir, la materia de incorporación del artículo goza de una superioridad jerárquica sin precedentes y, en términos del más puro análisis de recepción, no es posible desvincularlo de la fuerza centrífuga creada por el artículo 1o. Sin embargo, esto sólo se limita a los tratados que versan sobre derechos humanos y, dicho sea de paso, a las obligaciones internacionales que puedan tener un impacto —según consideraciones judiciales— en la gobernanza de este nuevo sistema supra jerárquico de derecho internacional. ¿Qué pasa con las demás fuentes?

⁸⁸ Ayala Corao, Carlos, “La jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos y sus consecuencias”, en Méndez Silva, Ricardo (coord.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derechos Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 41 y ss.

⁸⁹ TRATADOS INTERNACIONALES SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Amparo en revisión 1475/98, promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, aprobado en la sesión privada del 28 de octubre de 1999.

⁹⁰ Véase Contradicción de Tesis 293/2011, “SCJN determina que las normas sobre derechos humanos contenidas en Tratados Internacionales tienen rango constitucional”, disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoasuntosrelevantespub.aspx?id=129659&seguimientoid=556> (consultada el 28 de julio de 2016). Sumado a lo anterior véase Silva García, Fernando, “Derechos humanos y restricciones constitucionales: Reforma constitucional del futuro vs. Interpretación constitucional del pasado (Comentario a la C.T. 293/2011 del Pleno de la SCJN)”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 30, enero-junio de 2014, p. 257, y Córdova Vianello, Lorenzo. “La reforma constitucional de derechos humanos: una revolución copernicana”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, vol. 61, núm. 256, 2011. pp. 74-77.

⁹¹ Ayala Corao, Carlos, *op. cit.*, pp. 38-44.

Aquí proponemos dilucidar lo que sucede con las resoluciones del Consejo de Seguridad. Para tal fin, requerimos hacer una interpretación constructiva, no sólo del artículo 133, sino de los cabos sueltos que podamos encontrar en la arquitectura de la Constitución. Contemplemos pues el bloque conformado por el artículo 1o. y el 133, así como el ámbito de competencia del Ejecutivo, establecido en el artículo 89, con especial énfasis en los principios de política exterior. No obstante, antes de atar cabos en sede doméstica, es necesario hilvanar un par de puntos en torno al origen de las resoluciones.

1. *Las resoluciones como fruto de la Carta*

Partamos del hecho de que México es un Estado parte de la Carta de las Naciones Unidas. México le suscribió el 26 de junio de 1945, el Senado le aprobó el 5 de octubre de 1945 y fue oportunamente publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de octubre de 1945 y ratificado el 7 de noviembre de ese mismo año. Hasta aquí el artículo 133 opera sin mayor inconveniente. Su recepción no implica cumplimiento sin reservas; en todo caso, la aplicación del tratado debe sujetarse a un análisis de constitucionalidad (como el de cualquier otra norma interna).⁹² La Carta forma parte del sistema jurídico interno y ello implicaría nuestra sujeción al marco de obligaciones en ella establecidas.

El artículo 25 de la Carta dispone que los Estados parte se encuentran obligados a cumplir con las determinaciones del Consejo de Seguridad.⁹³ El procedimiento para hacerlo se encuentra descrito, *in generae*, en los artículos 39 y 41 de la misma. Es de resaltar que la Corte Internacional de Justicia y la literatura que ha analizado sus determinaciones en la materia, han sido claras al recalcar que las resoluciones —con base en el artículo 25— son obligatorias (*binding*) para los Estados parte en tanto representan

⁹² Becerra Ramírez, Manuel, *op. cit.* p. 109; y Rodríguez Huerta, Gabriela, “La incorporación y aplicación del Derecho Internacional en el orden jurídico mexicano”, México, Tirant Lo Blanch Monografías, 2015, pp. 92-96.

⁹³ Article 25, “The members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter”. En español los verbos usados son aceptar (por *accept*) y cumplir (por *carry out*). Únicamente a modo de coda: se considera que el verbo cumplir en español es más contundente que el de “llevar a cabo” (traducción más contextualizada de *carry out*). Llevar a cabo no implica un cumplimiento, el verbo cumplir posee una intención encaminada al fin mismo de la resolución; en tanto el verbo *carry out* se enfoca en las acciones del Estado miembro dejando en el aire el efectivo acatamiento de lo establecido por el Consejo.

un ejercicio conducente de las funciones otorgadas al Consejo de Seguridad dentro de la Carta. En otras palabras, son obligatorias al no ser actos *ultra vires*. En las últimas décadas se ha visto una ampliación en el espíritu de las resoluciones. Su *motto* original era ceñirse a casos concretos donde su intervención se hacía necesaria debido a la existencia de amenazas contra la paz y la seguridad internacionales; en la actualidad el Consejo de Seguridad ha dado testimonio de firmeza en situaciones abstractas, con un ánimo eminentemente legislativo.

En este contexto, nos parece prudente adecuar nuestro razonamiento a la posición fijada por la Corte Internacional de Justicia y considerar que el artículo 25 de la Carta no actúa como una isla jurídica, sino que tiene al cuello un cordón de validez que le sujeta al capítulo VII particularmente.⁹⁴ Las resoluciones entonces son un fruto operativo de la Carta —en el marco de las Naciones Unidas— como objeto de cumplimiento de una obligación internacional a nivel interno. Este último punto resulta de la mayor relevancia.

La creación de las resoluciones sería consecuencia de la implementación de la Carta (no hay mayor obviedad que ésta), sin embargo su validez en sede interna dependería de la del propio tratado debido al fraseo del artículo 133. Entonces, desde nuestro lente constitucional, éstas serían lo que Stefan Talmon llama *secondary treaty law*.⁹⁵ Es decir, una norma jurídica de valor real, con peso específico, pero dependiente orgánicamente de una de mayor jerarquía.⁹⁶ De ahí que la recepción del Tratado trajera aparejada una consideración que —al menos a estas alturas del análisis— debemos tomar *cum grano salis*: la incorporación de las resoluciones en sede interna sería resultado de la implementación de la propia Carta (del artículo 25 y del capítulo VII).⁹⁷

⁹⁴ Bianchi, Janis, “Security Council Resolutions in United States Courts”, *Indiana Law Journal*, Estados Unidos, vol. 50, issue 1, 1974, p. 91.

⁹⁵ El autor menciona: “This contention does not take into account that Council resolutions are legally based in the United Nations Charter, an international convention in the sense of Article 38(1)(a) of the ICJ Statute, which makes them classifiable as “secondary treaty (or Charter) law. The fact that the ICJ has been able to apply resolutions of the Council without remarking upon the incompleteness of Article 38(1)(a) strongly suggests that binding Council resolutions, both of a general and of a particular character, are still properly regarded as coming within the scope of the traditional sources of international law”. *Cf.*: Talmon, Stefan, *op. cit.* pp. 175-179.

⁹⁶ Öberg, Marko Divac, “The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ”, *European Journal of International Law*, Inglaterra, vol. 16, 2005, pp. 879-906.

⁹⁷ “Because the Charter is a treaty and resolutions are extensions of it, governments are

En pocas ocasiones, aunque sugerentes, el Poder Judicial federal ha establecido algún criterio básico de recepción de tratados e incluso ha dejado subyacente en tesis aisladas un parámetro de constitucionalidad implícito para ejecutar lo establecido en ellos. En la primera,⁹⁸ la Suprema Corte de Justicia de la Nación estipuló que los derechos del Estado ribereño, conforme al artículo 56 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, son el parámetro nacional para determinar la procedencia de una concesión a particulares para explorar y explotar recursos naturales en la Zona Económica Exclusiva. Asimismo, en una segunda oportunidad,⁹⁹ determinó que el Estado mexicano se encuentra obligado a garantizar el ejercicio de la notificación, contacto y asistencia consular establecidos en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

El primer caso plantea que el ejercicio de derechos convencionales en sede interna resulta directo por englobarse en el marco de un tratado constitucional. Se desprende además que estos derechos y —por tanto— los actos que surjan a partir de su ejercicio resultarían válidos constitucionalmente. Este razonamiento puede extenderse al considerar que la validez de un derecho trae aparejada la de un deber correlativo. Si el razonamiento se invierte, no sería extraño pensar que las obligaciones, producto de la implementación de un tratado constitucional, y los actos que ellas traigan aparejados siguieran el mismo esquema de aplicación directa.

El segundo caso plantea esa hipótesis precisamente. México no sólo debe garantizar el debido proceso a los extranjeros en su jurisdicción, sino además tiene el deber de hacer que los Estados parte de la Convención de Viena, con representaciones consulares en su territorio, puedan ejercer el derecho de acceso y asistencia a sus connacionales. Justo la exigencia anterior formó

bound vis-à-vis the organization and other governments through the general principle of international law, *pacta sunt servanda*”, Bianchi, Janis, *op. cit.*, p. 86.

⁹⁸ PETRÓLEO Y CARBUROS DE HIDRÓGENO. LA PROHIBICIÓN DE OTORGAR CONCESIONES A LOS PARTICULARES PARA EXPLOTARLOS OPERA EN LAS PARTES DEL TERRITORIO NACIONAL, EN LA ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA Y EN CUALQUIER ÁREA GEOGRÁFICA EN QUE LA NACIÓN EJERZA DOMINIO DIRECTO O DERECHOS DE SOBERANÍA RECONOCIDOS Y PERMITIDOS POR EL DERECHO INTERNACIONAL. Amparo en revisión 288/2010. Esteva Mercantil Mexicana y Asociados, S.A. de C.V. 2 de junio de 2010. Cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Israel Flores Rodríguez.

⁹⁹ DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS EXTRANJEROS A LA NOTIFICACIÓN, CONTACTO Y ASISTENCIA CONSULAR. LA FINALIDAD DEL ARTÍCULO 36, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE RELACIONES CONSULARES EN EL DERECHO INTERNACIONAL. Amparo directo en revisión 517/2011. 23 de enero de 2013. Mayoría de tres votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo; Arturo Zaldívar Lelo de Larrea formuló voto concurrente. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Javier Mijangos y González y Beatriz J. Jaimes Ramos.

parte de los argumentos expuestos por México en su memorial ante la Corte Internacional de Justicia.¹⁰⁰ De manera que México ha otorgado carta de naturalización a los derechos y deberes plasmados en la Convención.¹⁰¹

De estas dos tesis judiciales se desprende que México da valor jurídico al ejercicio de derechos y obligaciones convencionales. Bajo ese esquema, las resoluciones resultarían parte del sistema jurídico de modo efectivo por ser ejercicio de la obligación provista en el artículo 25 de la Carta. Esto se traduciría en decir que las resoluciones del Consejo de Seguridad —por su progenie convencional— se encontrarían en un nivel supralegal en el sistema, únicamente al estar relacionadas con la Carta, un tratado *comme il faut*, de acuerdo al artículo 133.

No obstante, consideramos que un esquema tan simplista pudiera resultar inacabado. Por ello, no es viable dejar de lado la propia naturaleza de las resoluciones como fuente de derecho internacional, así como las consecuencias que traería la interpretación de su contenido.

¹⁰⁰ Para una guía crítica de la lectura del fallo, véase Gómez-Robledo, Juan Manuel, “El caso avena y otros nacionales mexicanos (México C. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, vol. 5, 2005. Asimismo, véase el Memorial de México ante la Corte Internacional de Justicia, (*México v. Estados Unidos*) *inter alia* párrafo 169: “In each of the fifty-four separate cases that form the basis of this action, the United States has violated Mexico’s rights under the Vienna Convention, as well as the individual rights of its nationals, which Mexico raises in its exercise of diplomatic protection. First, the United States breached the unequivocal language of Article 36(1)(b) by failing to notice the fifty-four Mexican nationals of their consular rights without delay, thereby also depriving Mexico of its right to provide consular protection and assistance to its nationals. Second, the United States breached Article 36(2) by employing certain municipal law doctrines to prevent the Mexican nationals from challenging their convictions and death sentences on the basis of the United States’s violations of Article 36(1).”

¹⁰¹ El ministro Arturo Zaldívar, resuelve en el Amparo: “En el marco de un sistema democrático, una vez que una persona se encuentra en territorio de un Estado del cual no es nacional, dicho Estado está obligado a concederle un estándar mínimo de derechos. Uno de ellos, cuya importancia resulta trascendental, es la posibilidad de que el extranjero sea asistido por algún miembro de la delegación consular de su país en el territorio en el que se encuentre. En nuestro ordenamiento jurídico, dicho derecho se encuentra consagrado en el artículo 36, párrafo primero, de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”. Si bien el ministro, más adelante, señala que la obligación del Estado mexicano proviene de la naturaleza de derecho humano que tiene la notificación consular, no es ocioso pensar que el artículo 36 entraña —no sólo un derecho humano conforme al artículo 1o. de la Constitución— sino obligaciones en relación con otros Estados miembros de la Convención. Véase: Amparo directo en Revisión 517/2011 Quejosa y Recurrente: Florence Marie Louise Cassez Crepin, Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, secretario: Javier Mijangos y González, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/pleno/documents/proyectos_resolucion/adr-517_2011.pdf (fecha de consulta: 20 de julio de 2016).

2. Más allá del 133: horizonte de incorporación

Diversas voces desde hace casi medio siglo han abogado sobre la validez de las resoluciones como normas efectivas de derecho internacional.¹⁰² Citamos a Seidl Hohenveldern quien, lacónico, las consideraba pertenecientes en un sentido *sensu largo* al corpus del derecho internacional¹⁰³ y *per se* fuentes de obligaciones. Su nicho de importancia en el sistema de tratados de las Naciones Unidas, proviene del artículo 103 y de la preeminencia que establece la Carta sobre otras obligaciones convencionales.¹⁰⁴ Actualmente, en el marco del Capítulo VII, el Consejo de Seguridad pareciera arrogarse

¹⁰² La obra de referencia en México es el tratado del Embajador Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa; *op. cit.*, nota 5, *in totum*. Sobre su valor por medio de otras voces, véase *inter alia*: Woolsey, Lester, “The Uniting for Peace” Resolution of the United Nations. *The American Journal of International Law*, ASIL, Estados Unidos, vol. 45, 1951, pp. 129-137; Velásquez-Ruiz, Marco Alberto, “In the Name of International Peace and Security: Reflections on the United Nations Security Council’s Legislative Action”, *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, vol. 18, 2011, pp. 13-56; Brand, Ronald, “Security Council Resolutions: When do they give rise to enforceable legal rights”, *Cornell, International Law Journal*, vol. 9, Issue 2, 1976, pp. 300-302; véase Wood, Michael C., “The interpretation of Security Council resolutions”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Max Planck Foundation for International Peace and the Rule of Law. Vol. 2. Issue 73, 1998, pp. 98 y ss.

¹⁰³ Sonnenfeld, Renata, *Resolutions of the United Nations Security Council*, vol. 8, Países Bajos, Martinus Nijhoff Publishers, 1988, p. 6.

¹⁰⁴ “The Court held that the effect of Article 103 of the Charter was that Lybya’s rights under the Montreal Convention were superseded by Resolution 748, at least *prima facie*. Hapfold, Matthew, “Security Council resolution 1373 and the constitution of the United Nations”, *Leiden Journal of International Law*, Países Bajos, Universidad de Leiden, vol. 16, Issue 3, 2003, pp. 593-610. Sin embargo, Nollkaemper y De Wet han señalado una oportuna excepción al cumplimiento de las Resoluciones sobre otras obligaciones convencionales, la interpretación sistemática del artículo 25 y del 103 no supera normas de *ius cogens*. Al respecto comentan: “The two arguments considered here (based on the interpretation of Article 25 of the Charter and the human rights obligations of member states) are closely related. On the one hand, the argument based on the human rights obligations of the members provides authority to member states to carry out the review in the context of Article 25 of the Charter. On the other hand, the argument that the Security Council itself has contravened the Charter by failing to respect fundamental human rights allows states to give effect to their human rights obligations even when that means non-implementation of a Security Council decision. For in the absence of a finding that the Security Council overstepped its powers, any international legal requirements of member states to respect human rights would be overruled by the decisions of the Security Council under Article 103 of the Charter. That conflict rule would not be applicable when the Security Council itself has acted in contravention of the Charter or violated a norm of *jus cogens*”. *Cfr.* Nollkaemper, André y De Wet, Erika, “Review of Security Council decisions by national courts”, *German yearbook of international law*, Alemania, Universidad de Kiel, vol. 45, 2002, p. 191.

cada vez más la potestad de emitir su juicio sobre cuestiones abstractas, al exigir a los Estados miembros adherirse a sus parámetros bajo una visión demasiado amplia del mandato que le conceden los artículos 39 y 41. Esto plantea un conflicto de recepción y de aplicación interna, pues —a despecho de argumentar la naturaleza vinculante del artículo 25— su texto se limita a establecer una obligación genérica de cumplimiento enmarcada a su vez en los principios del capítulo VII. Sin embargo, se desconocen las obligaciones específicas que futuras resoluciones pudieran incluir lo que impacta en el aura de certidumbre jurídica que debe reinar en la arquitectura jerárquica de cualquier sistema de normas.

Para un abogado internacionalista quizá no resultara descabellado afirmar que por derecho propio le corresponde al *soft law* un nicho de validez en el *corpus iure gentium* e incluso podría ir más allá y considerar que tiene bríos de *primary law*. Sin embargo, coincidir con lo anterior para un constitucionalista sería como afirmar que la Constitución ha dado entrada a una obligación marco con apetito de vórtice, que a su vez abriría la puerta al necesario cumplimiento de otras tantas —innumerables, indeterminadas— que potencialmente surgirían en el seno del Consejo de Seguridad.

Por ello, consideramos que no hay que confundir la progenie jurídica de la obligación plasmada en el artículo 25 con la validez de las obligaciones que una resolución *per se*, indeterminada, pudiera traer como fuente de derecho. Son dos horizontes muy distintos. Es ahí, justamente, donde radica el *quid* del asunto. ¿Estas resoluciones novedosas¹⁰⁵ —esfuerzo de legislador universal— responden al marco constitucional arropado por la tinta del artículo 25?

Si la respuesta es afirmativa, no quedaría más que incluirlas en el razonamiento del *secondary treaty law* y darles carta de naturalización. Sin embargo, esto no debe ser tomado con ligereza: imaginemos una resolución conforme al capítulo VII que exigiera a la membresía el rompimiento de relaciones diplomáticas con otro miembro, o la aportación de recursos específicos para llevar a cabo una campaña militar o un acuerdo multilateral, que llevara a cabo el embargo de productos de algún otro país miembro. La ejecución sin reservas de estos actos traería graves consecuencias internas. No sólo provocarían un gran número de acciones diplomáticas y presidenciales con costos políticos a futuro, sino también darían pie a controversias ante tribunales nacionales o internacionales.

¹⁰⁵ Velázquez Ruiz, *op. cit.*, p. 30. El autor afirma “As enounces by Marschik, Resolution 1373 is not an act of peace-enforcement but a measure to create legal obligations for the States in an area of international law”.

La llave para que esto suceda en sede doméstica es la recepción de las obligaciones establecidas por el Consejo de Seguridad. Bajo este planteamiento, ¿hasta que punto es viable concederles carácter de norma convencional conforme al artículo 133? ¿Existiría alguna capa inferior de jerarquía condicional o haría falta determinar pesos y contrapesos con independencia de su incorporación en primera instancia?

Sumado a lo anterior, valdría la pena considerar aquellas resoluciones que por su astringencia pusieran en jaque el ejercicio adecuado del debido proceso. Aquéllas que la doctrina ha denominado actos *ultra vires* del Consejo de Seguridad en materia de combate al terrorismo, por ejemplo.¹⁰⁶ En México, cuna del amparo, con un bloque de constitucionalidad en el que los tratados de derechos humanos tienen carta de preeminencia, nos encontraríamos frente a una antinomia *sui generis*. Dos normas internacionales.

El espíritu del artículo 1o. implicaría un freno contra las razones políticas expresadas en tinta jurídica dentro del cuerpo de la resolución. Si una resolución tan caprichosa, que ponga en tela de juicio el debido proceso, ingresara al sistema interno, fenecería por vía de amparo por oponerse a otra norma de su misma progenie. Entonces —con un fraseo dramático—, respetando el *corpus iuris* de los derechos humanos, incumpliríamos con lo establecido por el Consejo de Seguridad.

Incluso, en sentido inverso, si una resolución del Consejo de Seguridad estipulara nuevos elementos del debido proceso no contemplados en nuestras leyes internas, no sería descabellado pensar que bajo la tesis del *secondary treaty law* ingresara al sistema y con una jerarquía mayor incluso que la del artículo 25. Sería pues el espíritu del artículo 1o. el que la convirtiera en una norma autoaplicativa de altísima jerarquía.

Estos escenarios hipotéticos sirven para mostrar que si bien las resoluciones y el propio artículo 25 tienen un asidero jurídico definido en México, por otro lado, la caprichosa redacción de aquéllas pudiera traer aparejadas distorsiones del derecho internacional en sede interna. No habría un parámetro jerárquico para todas las resoluciones y sólo correspondería a los tribunales —una vez que fueran llamados a resolver controversias— determinar si el Estado mexicano estaría obligado a acatar la voluntad del Consejo de Seguridad conforme al marco constitucional. Sin duda, todo esto nos remite a la cuestión primigenia: ¿cuál es el valor de las Resoluciones? ¿Cuál su jerarquía constitucional?

¹⁰⁶ Los costos humanitarios de las resoluciones contra el terrorismo han sido analizados desde la doctrina; se recomienda: Portilla Gómez, Juan Manuel, *op. cit.*, *in totum*.

3. *Del silencio constitucional al artículo 89 fracción X*

Salgamos del esquema interno. En Estados Unidos los casos *Diggs*¹⁰⁷ pudieran dar algo de luz sobre la jerarquía de las Resoluciones del Consejo de Seguridad en un sistema jurídico doméstico.¹⁰⁸ Cabe señalar que la luz que den será en las antípodas de lo que deseamos; es decir los casos *Diggs*, no abonan a elucidar si las resoluciones son derecho vinculante,¹⁰⁹ sin embargo sí giran sobre dos ejes discursivos vitales para nuestro análisis: la constitucionalidad de la Carta de Naciones Unidas como origen de las resoluciones y el nicho de los poderes concedidos al Ejecutivo para operar política exterior. Ya hemos abordado el primer aspecto; es el segundo en el que consideramos existe una semilla útil para darle un margen de incorporación a las resoluciones del Consejo de Seguridad.

*Diggs v. Schultz*¹¹⁰ surge a partir de la controversia que provocó la aplicación de las Resoluciones 232, de 1966, y 253, de 1968, adoptadas por el Consejo de Seguridad en torno a la implementación de sanciones contra Rhodesia. El Consejo de Seguridad impuso sanciones obligatorias contra todas las *commodities* provenientes de Rhodesia e instruyó a los Estados miem-

¹⁰⁷ *Diggs v. Dent*, *Diggs v. Richardson* y *Diggs v. Shultz*. Para una descripción somera pero puntual de los casos *Diggs*, véase Hellyer, Paul. "UN Documents in US Case Law", *Law Library Journal*, American Association of Law Libraries, Estados Unidos, vol. 99, 2007, pp. 84 y 85.

¹⁰⁸ Por su parte, Bianchi destaca que *Diggs v. Shultz* fue un hito judicial que marca una comprensión más útil del derecho internacional como parte del sistema jurídico estadounidense. Bianchi, destaca asimismo, que *Diggs* goza de importancia por su *dicta* no por su *ruling*, tendente a desestimar la jurisdicción de la Corte para decidir sobre la norma internacional que tenía frente a sí. *Cf.*: Bianchi, Janis, *op. cit.*, p. 83. Por su parte, Schweitzer, opina que *Diggs* no aporta al debate de la validez del derecho internacional en sede interna. De hecho, la Corte no se decantó sobre los méritos de la validez de la resolución (o del embargo) sino que le declaró como un asunto fuera de su jurisdicción. No obstante, consideramos siguiendo a Bianchi, que *Diggs* abona a la claridad de las funciones presidenciales para aplicar derecho internacional, especialmente en su relación con el sistema de las Naciones Unidas. *Cf.*: Schweitzer, Thomas, "United Nations as a Source of Domestic Law: Can Security Council Resolutions Be Enforced in American Courts", *Yale Studies in World Public Order*, Estados Unidos, Universidad de Yale, vol. 4, 1977, pp. 162; vease también Glennon, Michael, *op. cit.*, pp. 74-88.

¹⁰⁹ Sobre los precedentes judiciales en Estados Unidos que analizan resoluciones de las Naciones Unidas véase Kerwin, Gregory, "The Role of United Nations General Assembly Resolutions in Determining Principles of International Law in United States Courts", *Duke Law Journal*, Estados Unidos, Universidad Duke, vol. 4, 1983, pp. 876-880. Kerwin considera que los casos *Diggs* se inscriben en la línea histórica de rechazo a la auto ejecutividad del derecho internacional (especialmente de veta convencional) desarrollada por el Poder Judicial Federal en Estados Unidos.

¹¹⁰ 470 F. 2d 461 - *Diggs v. P Shultz*.

bros a romper relaciones diplomáticas y a evitar que sus ciudadanos y corporaciones hicieran negocios o invirtieran en ese país. La posición oficial de Estados Unidos fue la de considerar que ambas resoluciones estaban basadas en el Capítulo VII de la Carta.¹¹¹

En este caso, la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia no analizó si el embargo contra Rhodesia era constitucionalmente obligatorio, ni se decantó sobre su validez conforme al capítulo VII de la Carta. Lo relevante para nuestro análisis es que *Diggs v. Schultz* estableció que las resoluciones del Consejo de Seguridad —específicamente las sanciones— son obligatorias en sede doméstica a menos que el Poder Legislativo estipule lo contrario por medio de una ley posterior.¹¹² Asimismo, el razonamiento de la Corte abona en las funciones ejecutivas del presidente como hacedor de política internacional y refrenda que el sistema constitucional estadounidense es coherente con el ejercicio de los denominados *treaty powers* presidenciales entre los que se encuentra la creación de vínculos jurídicos por medio de la negociación y firma de tratados. *Diggs v. Schultz*, entonces en gran medida, sitúa la validez jurídica de las resoluciones en la esfera de funciones administrativas del presidente y de sus representantes¹¹³, directamente el embajador que preside el asiento permanente de este país ante el Consejo de Seguridad.

Bajo este esquema de razonamiento, la naturaleza política de las resoluciones del Consejo se adapta mejor a las funciones del Ejecutivo que a la de creación de normas abstractas del legislativo o a su aplicación como norma interna por vía judicial. El testimonio que deseamos extraer de *Diggs* es que se comprenda que la naturaleza vinculante de las resoluciones no está en juego constitucionalmente, ella proviene del horizonte dibujado por las disposiciones de la Carta, por lo que es prudente ponderar internamente su peso específico de incorporación.

Para ello hay que considerar que su creación se da en medio de las cambiantes circunstancias al interior del Consejo, por lo que no es viable equipararle al preciosismo de un tratado, que si bien es fruto de política exterior, goza de una mayor legitimidad y peso específico por cruzar el filtro de la ratificación senatorial. De ahí que su recepción deba ser de menor jerarquía pues las resoluciones, aunque resulten progenie de la Carta, no han tenido su misma mecánica constitucional. Por ello, consideramos que debe suje-

¹¹¹ Bianchi, *op cit.*, p. 93.

¹¹² *Ibidem*, p. 92.

¹¹³ Although these courts did not address whether General Assembly Resolutions bind the states that were party to the enactments, the Dent and Richardson holdings suggest that most United States courts prefer to rely on a definitive acceptance of the international principle by a domestic organ such as Congress or the President. Véase Kerwin, Gregory, *op. cit.*, p. 882.

tarse a las amplias potestades presidenciales del artículo 89, para que sea el Ejecutivo el que pondere la viabilidad administrativa de realizar la totalidad de lo estipulado por la resolución.

Entonces, bajo esta influencia, se considera que la incorporación de las resoluciones del Consejo de Seguridad debe darse en dos pasos. El primero, desde ahora sorteado, sería su comprensión como un fruto del artículo 25 en tanto refleje el espíritu del capítulo VII. Ésta sería la primera etapa de recepción. Bajo este esquema las resoluciones son válidas internamente y son incorporadas bajo el amparo de una norma supralegal, la propia Carta. Visto así, sería un elemento de *secondary international law* acorde con el artículo 133 constitucional.

Sin embargo, somos de la opinión de que la Carta no les hereda nivel jerárquico, sino presunción de validez al interior del sistema, por lo que se haría necesario considerar las resoluciones de modo casuístico, por vía de las funciones que la administración pública posee en materia de política internacional, como más adelante se verá. De este modo, la incorporación de las resoluciones se daría en el marco del artículo 89 fracción X, específicamente con base en el principio de la lucha por la paz y la seguridad internacionales.¹¹⁴

Bajo este esquema, a diferencia de cualquier tratado, que sólo se basaría en el artículo 133 para ser recibido en el sistema, se considera que las resoluciones por su naturaleza politizada y de ejecución inmediata —que no contraria su estampa jurídica, en algunos casos— tendrían un marco de incorporación mixto: ingresarían al sistema por vía de la Carta y tendrían acomodo jerárquico por debajo de los tratados —al mismo nivel de las leyes internas— al resultar un fruto de política exterior en ejercicio de funciones presidenciales sin involucramiento del Poder Legislativo.

De este modo, se cumpliría con la función genérica contenida en la Carta, se respetaría el derecho internacional y por tanto el espíritu que los Estados miembros expresarían para comprometerse en términos de las fun-

¹¹⁴ Gómez Robledo afirma contundente: “Los principios de la política exterior mexicana deben ser interpretados a la luz de la Carta de la ONU. Sin excepción, tales principios constitucionales proceden de principios regulados en primera instancia por el derecho internacional y su régimen jurídico está vinculado al de otras normas internacionales que, aunque no figuren de manera expresa en la Constitución, constriñen al Estado mexicano, máxime cuando éstas están contenidas en tratados de los que nuestro país es parte”. Parece sencillo colegir que Gómez Robledo se refiere a las resoluciones del Consejo de Seguridad. Gómez Robledo, Juan Manuel, “La lucha por la paz y la seguridad internacionales”, en Rabasa, Emilio (coord.), *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México, UNAM, 2005, pp. 246-248.

ciones otorgadas a las Naciones Unidas. Las resoluciones tendrían ingreso inmediato al sistema conforme a la obligación convencional del artículo 25, pero su peso específico sería el de una norma menor para facilitar su adaptación interna, lo que permitiría en paralelo que el sistema constitucional se mantenga intacto.

V. LA PRÁCTICA MEXICANA

El presente apartado tiene un propósito eminentemente descriptivo, aunque no por ello falta de espíritu crítico. A continuación, expondremos los hitos más recientes y, de cierto modo, más integrales, de la práctica mexicana de recepción de las resoluciones del Consejo de Seguridad.

Desde ahora, cabe señalar que nuestra narrativa buscará asirse de estos hitos de recepción para terminar de dibujar el modelo de incorporación recién planteado en los apartados anteriores. recapitulemos: hasta ahora, hemos visto que la obligación genérica del artículo 25 de la Carta abre la puerta del sistema jurídico mexicano para que las resoluciones ingresen conforme al artículo 133. Sin embargo, el matiz que ofrecemos es brindarles un nicho de incorporación basado en la implementación de las facultades presidenciales, cobijadas por los principios de política exterior del artículo 89 constitucional. De este modo, las Resoluciones gozarían de un rango menor que el de la Carta, pero, al final del día, de un rango concreto al interior del sistema.

El 9 y 10 de abril de 2015, la Cancillería mexicana publicó dos acuerdos mediante los cuales se dieron a conocer los textos de diversas resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad. Las resoluciones, en su totalidad, se centraban en las medidas dispuestas por la Organización para sancionar a Corea del Norte. Estos acuerdos, firmados por el subsecretario de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Cancillería, muestran una línea de práctica incipiente en México que impulsa el desarrollo del derecho internacional desde una perspectiva práctica, que sea posible de operarse al interior del Gobierno federal con base en actos administrativos. Ambos acuerdos se fundamentan en el artículo 133 de la Constitución, reconocen la validez de la Carta como un tratado y hacen eco del artículo 25 como fundamento de una obligación internacional.

Aunados a los acuerdos de 2015, en algunas ocasiones previas, el Ejecutivo ha facilitado la incorporación formal de las resoluciones. De manera más concreta, a partir de mediados de los 90, el gabinete presidencial se mostró receptivo de las medidas abanderadas por el Consejo de Seguridad. Cabe señalar que, particularmente, las sanciones contra ciertos regímenes

de gobierno gozaron de mayor visibilidad en el sistema jurídico mexicano que cualquier otro acto del Consejo conforme al capítulo VII.

En todo caso, destacan —a guisa de ejemplo— los acuerdos que, entre 1994 y 1996,¹¹⁵ publicaron los secretarios de Comercio y Hacienda, junto con el canciller mexicano, sobre resoluciones centradas en la prohibición de importaciones o exportaciones provenientes o con destino a la entonces República Federativa de Yugoslavia, Angola y Liberia. Cabe señalar que en esos años el acuerdo se publicaba sin citar el artículo 133, pero considerando el artículo 25 de la Carta.

En estos testimonios históricos destaca el lenguaje utilizado en sus párrafos preambulares. El acto de publicar la resolución en el *Diario Oficial de la Federación* representa la culminación del compromiso adquirido en el artículo 25 (como obligación general) y la concreción, en una especie de cascada, de sus efectos en sede interna. Por ejemplo, en el caso de la Resolución 757/1992, disponía:

ACUERDO QUE SUSPENDE INDEFINIDAMENTE LA APLICACIÓN DEL DIVERSO POR EL QUE SE PROHÍBE LA IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN DE MERCANCÍAS QUE TENGAN COMO PROCEDENCIA O DESTINO LA REPUBLICA FEDERATIVA DE YUGOSLAVIA (SERBIA Y MONTENEGRO) ARTÍCULO ÚNICO. Se suspende indefinidamente la aplicación del Acuerdo mediante el cual se prohíbe la importación y exportación de mercancías que tengan como procedencia o destino la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de julio de 1992.

TRANSITORIO ÚNICO. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Así, por medio del acto administrativo de la publicación, se permitía nuevamente la importación y exportación de mercancías para Serbia y Montenegro. Obsérvese un acto general y abstracto de naturaleza ejecutiva que, con economía de tiempo, cumplimentaba lo dispuesto por las Naciones Unidas conforme al sistema interno. A estos ejemplos hay que sumar

¹¹⁵ ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE PROHÍBE LA EXPORTACIÓN DE MERCANCÍAS QUE TENGAN COMO DESTINO LA REPÚBLICA DE ANGOLA. (Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de junio de 1994); ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE PROHÍBE LA EXPORTACIÓN DE MERCANCÍAS QUE TENGAN COMO DESTINO LA REPÚBLICA DE LIBERIA. (Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10/07/1996); ACUERDO QUE SUSPENDE INDEFINIDAMENTE LA APLICACIÓN DEL DIVERSO POR EL QUE SE PROHÍBE LA IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN DE MERCANCÍAS QUE TENGAN COMO PROCEDENCIA O DESTINO LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE YUGOSLAVIA (SERBIA Y MONTENEGRO). (Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de febrero de 1996).

las publicaciones posteriores que los secretarios de diversos rubros (Economía, Hacienda, Relaciones Exteriores) han hecho en seguimiento de lo establecido por el Consejo de Seguridad en resoluciones interconectadas cronológicamente. Tal ha sido el caso de embargos de armas (resoluciones 2006, 2117 y 2127) en 2014,¹¹⁶ por ejemplo.

De esta suerte, incorporamos las resoluciones a partir de lo que Paust denomina método por referencia. En pocas palabras, la mención del instrumento en un cuerpo jurídico válido internamente conlleva su propia validez. Con la mera publicación de la nomenclatura de las resoluciones (o de su cuerpo adjunto al acuerdo), éstas se integran al sistema jurídico mexicano. Sin embargo, se incorporan en una jerarquía independiente a la Carta (ya castiza, por ser tratado constitucional), que si bien es de menor estatura, goza de validez jurídica indudable, y a la vez permite, por su propia naturaleza administrativa, la facilidad de adecuarse conforme la conducción de la política exterior lo requiera.

A partir de la lectura de los Acuerdos, nos parece propicio destacar una diferencia sutil en su fundamento. Durante los noventa, *prima facie*, no se hacía mención del artículo 133 para operar la publicación de las resoluciones. De forma unilateral, el acto recaía en las funciones de los secretarios conforme a la Ley Federal de la Administración pública. Andado el tiempo, la práctica cambió y el artículo 133 fue usado como una suerte de bisagra entre el orden constitucional y las obligaciones del Estado mexicano. Así, el 133 fue piedra de toque para que México resolviera, jurídicamente, el *impasse* surgido con el encallamiento del buque norcoreano Mu Du Bong. Lo mismo ha sucedido en las modificaciones de un primer acuerdo publicado en 2012 mediante el cual se prohíbe la exportación o la importación de diversas mercancías a los países, entidades y personas indicados en su arquitectura, conforme a las Resoluciones 1701 (2006), 2127 (2013) y 2127 (2013).¹¹⁷ Consideramos que ello trae consigo la reafirmación de la validez

¹¹⁶ Cabe sumar a lo anterior, la publicación de una reforma al artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito. En 2014, se modificó su texto para dar cumplimiento a las Resoluciones 1267 (1999), 1373 (2001), 1456 (2003) y demás relacionadas, atinentes a la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada por medio de mecanismos de inmovilización de activos de manera expedita. Al momento en que este trabajo de investigación culmina, sólo se sabe de esta reforma legislativa como ejercicio de implementación de las resoluciones. El resto de actos concretos al respecto se limita a la publicación de las resoluciones por medio de un acuerdo intersecretarial.

¹¹⁷ ACUERDO que modifica al diverso mediante el cual se prohíbe la exportación o la importación de diversas mercancías a los países, entidades y personas que se indican. (Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de septiembre de 2014).

de las Resoluciones como un cuerpo del *secondary treaty law*, emanado de la Carta. Incluso, nos parece sensible el cambio porque le da un parentesco constitucional al Acuerdo y no sólo de orden legal general.

Pues bien, el *Diario Oficial de la Federación* ha sido la herramienta del Estado mexicano para asimilar sus parámetros de política pública (fiscal, de exportaciones) a lo dispuesto por el Consejo de Seguridad. No obstante el brío, nos parece que la práctica resulta incipiente y únicamente enfocada —por tanto estrecha— a la continuación de sanciones económicas, en tanto deja, un poco quizá, de lado el resto de las resoluciones provenientes del capítulo VII. Al decir esto no se promueve la necesaria publicación de la totalidad de las resoluciones, aunque sí resultaría deseable la institucionalización de la práctica en cada momento que fuese necesario conforme a los objetivos de política exterior planteados en ese contexto. En el desarrollo de esa práctica, nos parece protagónico el rol que la Cancillería mexicana debiera jugar.

Nos parece que el *Diario Oficial de la Federación* representa la herramienta más adecuada para establecer la práctica, no sólo por los incipientes avances en la materia; sino por la conexión constitucional que tiene su ámbito material con la operación eficiente de nuestro sistema de incorporación de derecho internacional. En su carácter de órgano encargado de la aplicación y debida observancia de las normas jurídicas internas,¹¹⁸ publicará aquellos actos o resoluciones que por propia importancia determine el presidente de la República”.¹¹⁹

El fraseo anterior se relaciona de forma directa con el artículo, 89 fracción X, de la Constitución en tanto el titular del Ejecutivo conducirá la política exterior del país conforme al principio de lucha por la paz y la seguridad internacionales. Este último es el que vertebra las funciones originarias del Consejo de Seguridad y abre una línea franca de consanguinidad entre la ejecución de lo dispuesto por el artículo 25 de la Carta, el capítulo VII, el artículo 133, la fracción X del citado artículo y, finalmente, el numeral correspondiente de la Ley que regula al *Diario Oficial de la Federación*.

Por lo que se refiere a las sanciones financieras antiterroristas dictadas por Consejo de Seguridad, el gobierno mexicano ha venido cumplimentando a la mismas por vía de su incorporación en la legislación bancaria y

¹¹⁸ ARTÍCULO 2o. El *Diario Oficial de la Federación* es el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente.

¹¹⁹ Artículo 3o. Ley del *Diario Oficial de la Federación* y Gacetas Gubernamentales.

crediticia. Así, el 25 de abril de 2014 se publicó en el Diario Oficial la resolución que reforma y deroga las Disposiciones de Carácter General (DCG) a las que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito,¹²⁰ la cual, en sus párrafos sexto y séptimo, refiere:

Que siendo México un Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas, de conformidad con lo establecido en artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas, se encuentra obligado a cumplir con las Resoluciones del Consejo de Seguridad, al ser vinculantes en el marco de la legislación mexicana.

Que en virtud de las resoluciones 1267 (1999), 1373 (2001), 1456 (2003) y demás relacionadas, emitidas por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, México reconoce la estrecha relación que existe entre el terrorismo internacional y la delincuencia organizada, comprometiéndose a elaborar mecanismos de inmovilización de activos de manera expedita, pudiendo estas medidas tener el carácter judicial o administrativo.

A su vez, los siguientes párrafos aluden a la adopción de medidas derivadas de su participación en GAFI y de sus obligaciones conforme a diversos tratados suscritos por México que aunque diversos convergen en el combate al lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo:

Que desde el año 2000, México es miembro de pleno derecho del Grupo de Acción Financiera sobre Blanqueo de Capitales (GAFI), organismo intergubernamental que fija los estándares internacionales en materia de prevención y combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

Que México, ha participado activamente en el diseño e implementación de las 40 recomendaciones del GAFI, por medio de las cuales se prevé la adopción de medidas necesarias para la identificación, la detención y el aseguramiento o la incautación de los fondos utilizados o asignados para cometer los delitos de terrorismo o su financiamiento, así como obtenido de dichas conductas delictivas.

Que el GAFI establece en su recomendación 4 que los países miembros deberán implementar los procedimientos para dar cumplimiento a medidas similares a las establecidas en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 (Convención de Viena), la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres Protocolos Suplementarios (Convención de Palermo) y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación de Terrorismo de 1999; instrumentos suscritos y ratificados por el Estado mexicano con el objeto de promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y otras amenazas que atentan contra la seguridad y estabilidad de las naciones y del sistema financiero internacional.

¹²⁰ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342249&fecha=25/04/2014.

Por cuanto a la práctica de México respecto de los sanciones del Consejo de Seguridad, el maridaje de este órgano con el grupo GAFI, mencionado *supra*, se muestra contundente en sus recomendaciones 6 y 7¹²¹ de éste en el sentido de que los Estados deben implementar los regímenes de sanciones financieras para cumplir con las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre prevención y represión del terrorismo y su financiación, así como sobre prevención, represión e interrupción de armas de destrucción masiva y su financiamiento.

Respecto de las listas de personas bloqueadas, la disposición 71 establece la recepción de las mismas en los siguientes términos:

71a. La Secretaría podrá introducir en la Lista de Personas Bloqueadas a las personas, bajo los siguientes parámetros:

- I. Aquellas que se encuentran dentro de las listas derivadas de las resoluciones 1267 (1999) y sucesivas, y 1373 (2001) y las demás que sean emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o las organizaciones internacionales.
- II. Aquellas que den a conocer autoridades extranjeras, organismos internacionales o agrupaciones intergubernamentales y que sean determinadas por la Secretaría en términos de los instrumentos internacionales celebrados por el Estado mexicano con dichas autoridades, organismos o agrupaciones, o en términos de los convenios celebrados por la propia Secretaría.

En relación con los procedimientos de defensa de las personas incluidas en la Lista de Personas Bloqueadas, la disposición 73 señala recurso de audiencia y de respuesta a la misma emitida por el Titular de Unidad de Inteligencia Financiera (UIF). Conforme a la disposición 74, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá eliminar de las listas a personas que:

- I. Las autoridades extranjeras, organismos internacionales, agrupaciones intergubernamentales o autoridades mexicanas competentes eliminen de las listas a que se refieren las fracciones I, II y III o se considere que no se encuentra dentro de los supuestos a que se refieren las fracciones V y VI, de la disposición 71a.
- II. El juez penal dicte sentencia absolutoria o que la persona haya comparecido su condena en el supuesto de la fracción IV de la disposición 71a.

¹²¹ En <http://www.aranzadi.es/blanqueodecapitales/pdf/4.40recomendacionesgafi.pdf>.

- III. Cuando así se resuelva de conformidad con el procedimiento a que se refiere la 73a. de las presentes Disposiciones, y
- IV. Cuando así lo determines la autoridad judicial o administrativa competente.

En ese sentido, se hace vital plantear un esquema congruente de incorporación basado en el estudio de la agenda del Consejo y en la participación más activa del país en el órgano, no sólo como miembro no permanente sino como Estado parte de la Carta. Nos parece que el modo más inmediato y a la vez eficiente de fomentar nuevas dinámicas de interacción con el Consejo es a partir de su impulso en la sede interna. Sin duda, la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* representa un avance sustantivo en la materia, pues, de forma concreta, le da entrada al sistema interno y permite su ejecución. No obstante, consideramos que aún hay facetas que pulir.

De ahí que consideramos poco necesario —al menos de momento— la preparación de un cuerpo legislativo que regule la recepción de las resoluciones. Por un lado, someteríamos la obligación primaria del artículo 25 a la presión del Poder Legislativo, que potencialmente podría modelar de modo general distorsiones a la implementación de las resoluciones. Esta presión no se refiere sólo a la interpretación legislativa —y posiblemente inatente, debido a coyunturas— que se haga de la obligación; sino esencialmente al reconocimiento *de facto* de la Carta como un tratado *non self-executive*. Una ley para incorporar las resoluciones y para operarlas abonaría a un debate interno poco productivo que, en el peor escenario, podría limitar su aplicación y, andado el tiempo, podría resultar poco coherente con las nuevas demandas del multilateralismo mexicano.

Esto último resultaría grave en la medida en que nuestro sistema constitucional no requiere que la validez de las obligaciones internacionales y su exigencia estén sujetas a la construcción de un fruto legislativo interno. Por ello, se reitera, en estos momentos no se considera que la práctica deba consolidarse por vía legislativa; antes resultaría positiva la implementación de un modelo ejecutivo consciente de las herramientas interpretativas dispuestas por la Constitución en el artículo 89, fracción X.

Luego de observar las formas asumidas por la práctica mexicana respecto de la recepción en el sistema jurídico nacional de las resoluciones del Consejo de Seguridad, estimamos que, junto con la consecuente publicación de las resoluciones, una opción loable sería la preparación de un reglamento ejecutivo que estableciera la práctica a seguir en la materia y se desarrollara (protegido por el horizonte del principio de lucha por la paz y

la seguridad internacionales) desde una veta práctica, apegada a las obligaciones de la Carta. De este modo, la contingencia de las decisiones del Consejo de Seguridad serían manejadas por la administración pública en franco respeto a nuestro régimen constitucional de incorporación de tratados. En ese contexto, sería la facultad reglamentaria del artículo 89, fracción I, de la Constitución el fundamento para que el Ejecutivo procurara la implementación adecuada de las resoluciones, en tanto se consideren como fruto de la propia Carta. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado sus principios y alcance en jurisprudencia.¹²²

Lo relevante para nuestro análisis es la validez normativa que incluye a los reglamentos presidenciales en tanto son normas generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, aun cuando provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, y, por definición constitucional, se encuentran subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan (en este caso el artículo 89, fracción X, en su último principio) y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma ley, es decir por el propio marco de incorporación del artículo 133 en relación con la multicitada fracción X del artículo 89.

La Suprema Corte señaló que

...la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemento o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.

Consideramos de suma importancia aportar un par de consideraciones sobre los dos principios subordinados señalados en la jurisprudencia

¹²² Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Maya-goitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio. El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 79/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a 1 de julio de 2009. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, agosto de 2009, p. 1067, Pleno, tesis P./J. 79/2009; véase ejecutoria en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, mayo de 2008, página p. 529.

de mérito. La emisión del reglamento respetaría el principio de reserva de ley, pues por un lado no impactaría en la esfera competencial del Congreso por referirse a la conducción de la política exterior mexicana (coto exclusivo del Ejecutivo). El segundo principio, por otra parte, pudiera representar un valladar más complejo de saltar. En efecto, no existe una ley general que regule la implementación de las resoluciones del Consejo de Seguridad ni la aplicación del principio de lucha por la paz y la seguridad internacionales y de la cual pudiera abreviar el reglamento. Sin embargo, consideramos que, con base en el propio principio, sumado a la interpretación sistemática del artículo 25 de la Carta se cumpliría con la reserva de ley: la Carta es, indudablemente, norma integrante del sistema jurídico mexicano y la obligación en ella contenida se ejecutaría puntualmente por medios presidenciales.

VI. CONCLUSIONES

De lo dicho con anterioridad concluimos que las resoluciones del Consejo de Seguridad, surgidas de la aplicación del capítulo VII de la Carta, corresponden a la obligación general contenida en el artículo 25 del mismo instrumento. En este sentido, siguiendo lo establecido por la Corte de Justicia en *Lockerbie* y en la opinión consultiva sobre *Namibia*, las resoluciones acordes con los principios contenidos en la Carta y en ejercicio legítimo de las funciones concedidas al Consejo de Seguridad son vinculantes para los Estados miembros.

Más aún, las resoluciones —surgidas a partir de la propia Carta— son vinculantes para México por ser Estado parte del tratado y en virtud del esquema de recepción provisto por el artículo 133 de la Constitución. Las resoluciones tienen entonces rango de *secondary treaty law* debido al parentesco que guardan con el propio tratado.

No obstante, encontramos que la recepción de la Carta y su incorporación no se traduce en que la de las resoluciones sea en el mismo nivel jerárquico. En México, la Carta es ley de la Unión con un nivel *supralegal*. Sin embargo, somos de la opinión que la Carta no les hereda nivel jerárquico sino presunción de validez al interior del sistema por lo que se haría necesario considerar las resoluciones de modo casuístico, por vía de las funciones que la administración pública posee en materia de política exterior. De este modo la incorporación de las resoluciones se daría en el marco del artículo

89, fracción X, específicamente con base en el principio de la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Para tal fin, proponemos que México continúe la práctica incipiente de publicarlas en el *Diario Oficial de la Federación* y que el Ejecutivo —en tanto conduce la política exterior del país— cree un reglamento para operar el procedimiento general de incorporación.