
Rosa Ana ALIJA FERNÁNDEZ / Jordi BONET PÉREZ

El control de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos: realidad y límites

Atelier, Barcelona, 2016

La obra de ALIJA FERNÁNDEZ, R. A. y BONET PÉREZ, J. aborda un tema de actualidad y de suma relevancia para el estudio del sistema internacional de derechos humanos y las Relaciones Internacionales: el control de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en los órdenes jurídicos nacionales, a través de la labor de los órganos de expertos u órganos de vigilancia. El estudio se focaliza en la efectividad del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en el caso de España y pone de manifiesto el ambiguo carácter jurídico de los órganos internacionales no jurisdiccionales de control.

El texto se compone de una introducción y dos secciones: en primer lugar, la Dra. ALIJA FERNÁNDEZ desarrolla la investigación concerniente a la legitimidad y al valor jurídico de las decisiones de los órganos de expertos vinculados a los tratados internacionales de derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas. En la segunda parte, el Dr. BONET PÉREZ describe y valora la aplicabilidad de dichas decisiones con relación a derechos económicos, sociales y culturales en la jurisdicción española. Si bien cada sección presenta sus propias conclusiones, las ideas más relevantes enlazan armónicamente.

A manera de introducción, los autores brindan una primera aproximación al Derecho internacional de los derechos humanos resaltando su «carácter esencial, que no exclusivamente convencional» pues los órganos de control previstos para la interpretación de los tratados son de naturaleza no jurisdiccional (p. 16). Dicho esto, se establece que el propósito del estudio es examinar el efecto real y los límites de los órganos de expertos internacionales encargados de velar por los derechos humanos, concretamente de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). A su vez, se procura visibilizar la aportación de estos órganos para garantizar la exigibilidad jurídica y la efectividad de este tipo de derechos en el ámbito nacional español (p. 17).

En la primera sección se describe el progresivo desarrollo convencional en el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en el que la comunidad internacional ha optado por la adopción de tratados de ámbito universal que fijan estándares normativos en materia de derechos humanos y

que establecen órganos de expertos para supervisar si los Estados partes cumplen con las obligaciones que han asumido. Si bien los mecanismos de supervisión varían de un órgano a otro, los tratados les atribuyen ciertas competencias generales coincidentes: el examen de informes periódicos, el examen de comunicaciones (particulares e interestatales), investigaciones de oficio y visitas, las acciones urgentes y las remisiones a los órganos principales de la ONU (pp. 22-23). En todos los casos, las decisiones que surgen del uso de estas competencias carecen de fuerza vinculante para los Estados.

La autora propone tres parámetros para evaluar la legitimidad de las decisiones de los comités. Primeramente, el ajuste de las decisiones al marco de competencias de los comités, es decir, en qué medida la labor de los comités se ciñe a las normas convencionales que los crean. En segundo lugar, el grado de aceptación de los Estados de las disposiciones convencionales que atribuyen la competencia decisoria de los comités, así como de las decisiones que ellos adoptan pues no está exenta de cuestionamiento. Y finalmente, el grado de aceptación de otros órganos internacionales (pp. 25-26).

Después de analizar los problemas que plantea la delimitación de las competencias decisorias de los comités para la legitimidad de las decisiones, ALIJA FERNÁNDEZ profundiza en el problema del valor jurídico de sus decisiones y asevera que

«... la labor decisoria de los comités aparece configurada con un efecto esencialmente recomendatorio. Ello no excluye que sus decisiones puedan estar dotadas de un significativo valor interpretativo que en algunos momentos puede hacer difusa la frontera entre su potencial valor jurídico obligatorio y la interpretación...» (p. 39).

Pese a ello, la autora presenta también algunos argumentos supletorios a favor del eventual valor jurídico de las decisiones de los comités. Por un lado, el principio de derecho internacional público *pacta sunt servanda* que se refiere al cumplimiento de buena fe de los tratados, y, por otro lado, la obligación jurídica de respetar y garantizar los derechos contenidos en los convenios. Se arguye por estas dos vías que, al aceptar el tratado se acepta también el carácter vinculante de las decisiones que tomen los comités en el marco de sus competencias (pp. 43-46). Además, hay aspectos a considerar al evaluar la incidencia práctica de las decisiones como es la existencia de una «práctica subsiguiente» (p. 55) y el *soft law* que surge a partir de la reiteración de una recomendación (p. 62). En este sentido, cabe afirmar que

la acción de los mecanismos de control no es solo de prevención sino de reparación (p. 68) lo que los asemeja a un órgano judicial. Más aún cuando se les exigen características como la imparcialidad y la independencia de sus miembros (p. 72).

Finalmente, en lo atinente al cumplimiento *per se* de las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos se observa una media del 56% de Estados adoptan alguna medida con relación a las recomendaciones (p. 61). Sin embargo, la autora insiste en que

«... si es preocupante que los Estados no pongan más empeño en cumplir adecuadamente con la obligación mínima que los tratados establecen para el seguimiento de la aplicación, más lo que es aún el hecho de que los propios órganos de la ONU hagan caso omiso de las peticiones de los comités de presentar información» (p. 78).

De cualquier modo, la práctica internacional sí que ha reconocido la legitimidad de los comités para interpretar las disposiciones convencionales, «sobre todo en la aceptación de dialogar con los comités y, en ese proceso, argumentar su conformidad o disconformidad con las conclusiones alcanzadas por estos» (p. 86).

En la segunda sección, el Dr. BONET PÉREZ brinda algunas reflexiones sobre la aplicabilidad en España de las opiniones y decisiones de los órganos de expertos en derechos económicos, sociales y culturales. Comienza por identificar los tratados de derechos humanos en los que España es parte, posteriormente analiza las disposiciones normativas relativas a DESC y examina los tipos de competencias reconocidas en cada comité. Esto le permite hacer un análisis del pluralismo normativo e interpretativo de las obligaciones jurídico-internacionales de carácter convencional (pp. 90-93).

A lo largo de su exposición, el autor expone algunas cuestiones sobre el pluralismo normativo e interpretativo y la aplicabilidad directa de los tratados. Respecto del pluralismo normativo, un primer aspecto a considerar es que los conjuntos normativos convencionales ofrecen reglas jurídicas no idénticas respecto al mismo DESC y desde luego, la prioridad que establezca cada una dependerá del tipo de tratado que la cree (p. 94). También se recuerda la dicotomía generalidad/especialidad, por la cual una norma «puede ser general o especial en relación con la materia de qué trata o con el número de actores que regula» (p. 95). Con relación al pluralismo interpretativo, conviene señalar que la vía interpretativa está influenciada por la relación

inter-normativa entre tratados, en este caso, entre el PIDESC y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (p. 99).

Asimismo, para BONET PÉREZ es relevante tener en cuenta el concepto de aplicabilidad directa en torno a las obligaciones jurídicas contenidas en el tratado pues de algún modo se hacen efectivas al encontrar el recurso jurídico en el ámbito nacional (p. 109).

Dentro de este marco conceptual, el autor analiza la eficacia tanto, de la labor de los comités en el caso de España como la del sistema jurídico español en materia de DESC. Sobre la labor de los comités, BONET PÉREZ asevera que, si bien no existe una correspondencia entre la práctica jurisdiccional española y el PIDESC, hay casos como el del derecho a la educación contenido en el artículo 13 del mismo, en que el Tribunal Supremo se ha apoyado en las observaciones generales del comité para fundamentar sus sentencias (pp. 116-119).

A su vez, menciona cuestiones más concretamente referidas a la eficacia de los DESC dentro del sistema jurídico español. Primeramente, de acuerdo al Tribunal Constitucional español, los Convenios de la OIT son funcionales a la interpretación de la Constitución Española (p. 120) pues «la práctica jurisdiccional española, por lo general, es proclive a recurrir a las normas jurídicas internacionales de modo que estas son alegadas e incorporadas al razonamiento judicial de manera regulada...» (p. 128). Por otro lado, afirma que, los tratados internacionales de derechos humanos influyen en la práctica jurisdiccional española como un conjunto de interpretación autorizada. Sin embargo «se prefiere focalizar la referencia solo en las disposiciones convencionales» (pp. 140-141). Esto se debe a la doble funcionalidad que los tratados internacionales cumplen en el ordenamiento jurídico español: la función interpretativa que consiste en ser la referencia para la interpretación de los derechos contenidos en el ordenamiento jurídicos español; y la función normativa que los incorpora al ordenamiento jurídico interno (pp. 106-107).

A manera de conclusión, el autor hace tres observaciones generales con respecto a la práctica jurisdiccional española y la implementación de las obligaciones convencionales de los tratados internacionales de DESC a través de los órganos de control. En primer término, señala que la falta de conocimiento sobre las fuentes normativas y su alcance jurídico promueve la tendencia a desvirtuar su aplicabilidad interna a favor de la norma jurídica española. Por otro lado, apunta que no es menor el déficit en la formación de quienes aplican el Derecho, en el sentido de que no hay una cultura interna-

cional del Derecho y, por tanto, no se ofrecen pautas claras y uniformes que resuelvan las dudas existentes. En tercer término y como factor estructural ajeno a la jurisdicción española, hace referencia a la ausencia de mecanismos de coerción en el derecho internacional de los derechos humanos lo que desmotiva cualquier forma de aplicación de las normas jurídicas en materia de DESC. Estas razones le llevan a formular un juicio negativo sobre el grado de cumplimiento de España con respecto a los compromisos jurídicos internacionales que ha adquirido en la materia (pp. 161-163).

En cuestiones de estructura, quisiera destacar la coautoría que emprenden con éxito la Dra. Rosa Ana ALIJA FERNÁNDEZ y el Dr. Jordi BONET PÉREZ, lo cual contrasta con algunas publicaciones académicas en las que los estilos y enfoques de los autores son tan heterogéneos que resulta difícil comprender el sentido de la obra. Hay que subrayar también que, a lo largo del libro puede encontrarse una gran variedad de referencias bibliográficas que sirven para ahondar y profundizar en la investigación de este tema. Ejemplos de ello son las menciones a autores como P. ALSTON, W. KALIN, K. MECHLEM, G. QUINN, R. VAN ALEBEEK, A. NOLLKAMPER y M. KOSKENNIEMI cuyos trabajos son referencia para los especialistas en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos. A este respecto, añadiría que incluir una lista de acrónimos beneficiaría notablemente al lector pues la investigación sobre los tratados, comités y órganos es tan exhaustiva que en algún momento puede llegar a ser confuso el término utilizado para el actor o instrumento en cuestión.

El desarrollo de la investigación gira en torno a la efectividad de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, desde el punto de vista del impacto de la labor de los órganos no jurisdiccionales de control, sobre las prácticas jurídicas nacionales. Si bien esta aproximación al problema es indudablemente necesaria, también es preciso señalar que un juicio acabado sobre la eficacia de los sistemas no jurisdiccionales de control exige otras aproximaciones complementarias. Es claro que otro tipo de actores, como puede ser la sociedad civil organizada en organizaciones no gubernamentales internacionales influyen en el accionar de los órganos no jurisdiccionales de control. Prueba de ello es la alusión a conceptos como *soft law* (pp. 62-63) que por definición integra un conjunto de instrumentos sin carácter jurídico, o a la «estructura de la sociedad internacional» que lleva implícito el hecho de ser conformada por una serie de actores de distinta naturaleza. Desde este punto de vista, emergen preguntas tales como la legitimidad democrática del mecanismo de conformación y de los procedimientos para la toma de decisiones de los comités, o el alcance de la presión ejercida sobre los comités

por grupos de poder económico, ideológico o político. Con ello se pone de manifiesto la necesidad de este tipo de estudios, pero también la conveniencia de integrarlos en un análisis interdisciplinar más amplio que considere los ámbitos político, económico, jurídico y social, tal como las Relaciones Internacionales han propuesto.

Del mismo modo, conviene destacar las particularidades de las convenciones en materia de derechos humanos. En estas los principios del Derecho Internacional de los Tratados cobran una particular significación. Los autores ahondan en ello (pp. 52-53) al señalar que, según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la interpretación de un convenio internacional solo puede quedar a juicio del Estado parte. Sin embargo, en el caso de los tratados de derechos humanos, es precisamente el Estado quien está bajo vigilancia, por lo que no puede ser el mismo Estado quien interprete y aplique las disposiciones a su conveniencia. De ahí la justificación para crear un órgano independiente que realice esta labor, a priori, necesaria. Pero, dada la inexistencia de un poder coercitivo internacional, los derechos humanos solo pueden ser efectivamente garantizados en la actual organización internacional por el aparato estatal. Sin lugar a dudas es una paradoja del Derecho Internacional de los Derechos Humanos para la cual, la solución que los autores proponen, es la interacción entre diversos procedimientos de creación de normas, de modo que las disposiciones convencionales asciendan a principios y se promueva un mayor respeto a ellas.

Sin lugar a dudas, estamos ante una obra muy valiosa que ha dado grandes aportaciones al estudio de este tema. Como afirma el Dr. Felipe GÓMEZ ISA en el prólogo, este libro es uno de los pocos análisis en lengua castellana en torno al alcance jurídico y meta-jurídico de la labor de los comités de expertos. Es un análisis que se hace cada vez más necesario en una sociedad marcada por la globalización y el continuo retroceso de la soberanía estatal, que nos ha obligado reconsiderar la real eficacia de los mecanismos para-estatales de control de los derechos humanos.

Olivia SERRANO NÚÑEZ
Universidad de Navarra