

BONET PÉREZ, Jordi, y ALIJA FERNÁNDEZ, Rosa Ana (eds.).
***La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la Sociedad internacional del siglo XXI: una aproximación jurídica desde el Derecho internacional*, Madrid, Marcial Pons, 2016, 431 pp.**

Cuando leemos una obra colectiva podemos encontrarnos básicamente con dos situaciones. O bien se trata de un conjunto inconexo de artículos cuya lectura puede ser recomendable dependiendo de la calidad de los textos, o bien nos encontramos con un grupo coherente e interconectado de textos cuya calidad ya no solo depende del valor intrínseco de cada artículo, sino que aumenta por el apoyo mutuo que se prestan unos a otros y por la imagen global que entre todos contribuyen a crear. En este segundo caso incluso puede ocurrir que alguno de dichos artículos, aisladamente considerado, no fuese de gran valor, pero que en el conjunto adquiriera sentido y una profundidad inexplicable fuera del horizonte que el conjunto de la obra nos abre. Pues bien, este último supuesto, el de una obra colectiva, pero dotada de coherencia y en la que los diversos elementos se organizan de manera inteligente aumentando el valor, ya de por sí alto, que cada uno de ellos tendría aisladamente, es el que va a encontrar el lector interesado en la defensa de los derechos sociales en la Sociedad internacional del siglo XXI.

Pero ¿cómo es esto posible?, ¿una obra colectiva que no es una mera yuxtaposición de opiniones?, ¿cómo lo han logrado? La respuesta es bastante sencilla si tenemos en cuenta que los autores de los diversos textos incluidos en el libro forman parte de un grupo de trabajo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona bajo la dirección de Jordi Bonet Pérez, se trata del Proyecto de Investigación titulado *La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en períodos de crisis*. Es decir, los autores se conocen, comparten el interés por un grupo determinado de problemas que intentan resolver o al menos aclarar, parten de una formación, un vocabulario y un método de trabajo similares. En definitiva, alguien diría que se trata de un buen ejemplo de cómo un grupo de científicos sociales puede hacer avanzar una parte de nuestro conocimiento por medio del trabajo colectivo y el diálogo. Se trataría de algo así como un grupo de científicos sociales que comparten un paradigma científico y que desarrollan la ciencia normal que corresponde a dicho paradigma. Pero esta imagen de la ciencia, que nos brindó T. Kuhn, hace tiempo que fue sometida a crítica, pues si ya es discutible que en física o matemáticas los científicos se limiten dócilmente al desarrollo de la ciencia normal, más difícil todavía es creer que el libro del que nos ocupamos pueda ser entendido como un simple y laborioso trabajo de desarrollo o recopilación de ideas ampliamente conocidas. En todo trabajo científico hay una parte mayor o menor de desarrollo y de recopilación, pero no es menos cierto que en este libro también encontramos ideas novedosas y una nueva manera de entender el derecho que no se deja reducir a los paradigmas usuales de la ciencia jurídica.

La idea del derecho que transmite el conjunto de artículos que comentamos utiliza expresiones como «internormatividad», «holismo» y «exigibilidad sin justiciabilidad» que nos ofrecen una imagen más rica y realista del derecho que la usual todavía entre nuestros juristas. La idea del derecho dominante es fuertemente dependiente del derecho estatal, de la justiciabili-

dad y de la precisión formal, casi matemática del derecho. Para decirlo con una metáfora, parecería que los autores del libro que nos ocupa no ven el derecho como una ciencia que pueda ser formulada en el lenguaje de la lógica formal, sino como una ciencia más parecida a la biología, o mejor aún a la ecología, donde la interconexión entre distintos elementos se muestra como el objeto más interesante de estudio. Esto último ya lo anuncia Jordi Bonet Pérez cuando habla de la internormatividad entre los derechos sociales, económicos y culturales (en adelante DESC) y otros sectores normativos, por ejemplo, el derecho que regula el comercio internacional. Otra muestra de holismo o interconexión lo encontramos en aquellos ejemplos en los que la acumulación de cambios cuantitativos genera cambios cualitativos que no se dejan reducir a la mera suma de la cantidad, es a lo que se refieren nuestros autores cuando hablan, por ejemplo, de exigibilidad sin justiciabilidad y cuando nos presentan las distintas recomendaciones o exigencias frente a un Estado por parte de organismos internacionales que llevan finalmente a que dicho Estado incorpore la recomendación en su ordenamiento interno o a que suscriba un tratado internacional. Quizá sea exagerado hablar de cambio de paradigma, pero lo que sí está claro es que el estudio del derecho internacional en relación con la defensa de los derechos sociales, económicos y culturales plantea problemas irresolubles desde una concepción restringida del derecho que puede servirnos para el limitado trabajo jurídico diario en despachos o administraciones, pero que no es útil para la defensa de los derechos sociales, económicos y culturales en la Sociedad internacional del siglo XXI.

La obra que comentamos está dividida en dos partes. En la primera encontramos aquellos artículos que tienen que ver con el problema de la exigibilidad de los derechos sociales en el plano internacional, se trata del problema de la responsabilidad de los Estados y de las empresas en su actuación internacional, pero también del control universal de los DESC por parte de organismos internacionales. Mientras que en la segunda parte del libro encontramos aquellos artículos que se plantean el problema de las conflictivas relaciones entre las normas internacionales que regulan los DESC y las normas internacionales que regulan el comercio internacional, artículos que analizan organismos como el Banco Mundial o la Organización Mundial del Comercio, pasando por el estudio de acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales. Esta división ya nos muestra que el problema de la exigibilidad de los DESC es una moneda con dos caras. Una de ellas tiene que ver con la voluntad política de los Estados que expresada mediante una correcta técnica jurídica puede hacer efectiva la defensa de los DESC a escala internacional. Mientras que la otra cara de la moneda nos habla de una resistencia de los poderes económicos internacionales ante la exigencia de hacer cumplir los DESC. Para entender esta naturaleza bifronte del problema de la exigibilidad de los DESC podemos acudir al artículo introductorio, de Jordi Bonet Pérez, donde afirma por una parte que la efectividad de los DESC depende en gran medida de su exigibilidad jurídica internacional, exigencia que no nos queda más remedio que trasladar a los ordenamientos jurídicos internos, en el sentido de que son dichos ordenamientos internos quienes deben asegurar la exigibilidad y justiciabilidad de los acuerdos internacionales, dada la dificultad que plantea la exigibilidad de los DESC en el derecho internacional. Es decir, para asegurar un nivel aceptable de justiciabilidad, que es la forma más perfecta de exigibilidad, no nos queda más remedio que trasladar los acuerdos internacionales al derecho interno de los Estados. Por otra parte, y sería la segunda cara del problema, Jordi Bonet Pérez nos recuerda que debe-

mos garantizar también un nivel aceptable de internormatividad entre aquellos sectores que se relacionan con los DESC en términos de causa y efecto. Es decir, la reglamentación pública internacional de las relaciones económicas no es neutra en materia de DESC, por lo que es especialmente susceptible de ordenarse o bien de una manera coherente o bien de una manera contradictoria con los DESC de tal forma que existe en el estudio de este tipo de internormatividad un conflicto del máximo interés, sobre todo conociendo la resistencia que los poderes económicos internacionales oponen al desarrollo y respeto de los DESC.

Pero lo que ahora debemos ofrecer es un recorrido por algunos de los artículos que siguen al ya comentado, si queremos entender el hilo argumentativo que recorre la obra.

Nos situamos en la primera parte, es decir, aquella que estudia el problema de cómo hacer máximamente exigibles y justiciables los DESC, en el plano internacional, pero también en el interno.

El primer artículo es de Arne Vandenberghe y en él se plantea el problema de cuándo atribuir responsabilidad a un Estado por su actuación internacional contraria a los DESC. Para ello, primero nos recuerda las obligaciones que todo Estado tiene de respetar, proteger y garantizar. Por respetar entiende el no adoptar medidas que nieguen o limiten los DESC, por proteger entiende el tomar todas las medidas necesarias para impedir que terceras personas los lesionen, mientras que por garantizar entiende el adoptar una legislación, aprobar un presupuesto o crear una administración que sirvan a la plena efectividad de los DESC. Pues bien, el problema que se nos plantea es ¿cómo debemos entender estas obligaciones estatales en el plano internacional? Afirma nuestra autora que la obligación de respeto se da en todo caso cuando el Estado actúa fuera de su territorio. Pero la obligación de proteger y garantizar exige la existencia de una conexión suficiente, así como la posibilidad de actuar, de lo contrario no podemos hacer al Estado responsable por la vulneración de los DESC fuera de su territorio. Y es esta idea la que debe servir de fundamento a la hora de exigir responsabilidad a los Estados en su actuación internacional.

En el siguiente artículo, Jordi Bonet Pérez se enfrenta al problema de la responsabilidad de las entidades privadas, por ejemplo grandes empresas, cuando vulneran los DESC. Para ello nos recuerda que no existe un régimen jurídico internacional que permita claramente atribuir a los actores privados de carácter económico, por ejemplo las empresas transnacionales, responsabilidad por la vulneración de los DESC. Pero sí que es posible atribuirles responsabilidad en el ámbito de la jurisdicción estatal y también es posible atribuir responsabilidad al Estado que adquiere obligaciones jurídicas internacionales en materia de DESC sin que al mismo tiempo proteja el cumplimiento de dichas obligaciones por parte de los actores privados sometidos a su jurisdicción. Por otra parte, nos recuerda el debate abierto en el seno del Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre la necesidad de un tratado internacional sobre los derechos humanos y las empresas. Nuestro autor concreta todavía más las ideas ya apuntadas en el siguiente sentido. La exigibilidad jurídica de los DESC a los actores privados de carácter económico pasa por cumplir con dos exigencias. Una de ellas consiste en reforzar la regulación privada internacional y la negociación colectiva transnacional en materia de relaciones laborales, pero no bajo la forma de estándares voluntarios, sino de acuerdos que vinculen a sus destinatarios. La otra debe aprovechar que todo actor privado internacional debe ante todo cumplir con el ordena-

miento jurídico estatal, incluidas las obligaciones en materia de DESC. Es decir, la exigibilidad y la justiciabilidad de los DESC debe basarse en el ordenamiento jurídico estatal. Para ello el Estado debe garantizar la exigibilidad y la justiciabilidad de los DESC en las relaciones entre las personas privadas, pero también respecto de las actuaciones de los actores privados que tienen efectos fuera de sus fronteras o que se producen directamente en el extranjero, dado que la obligación de proteger los DESC puede hacer al Estado responsable en tales casos si no actúa contra dichas vulneraciones.

En el trabajo de Helena Torroja Mateu se nos muestra un ejemplo de holismo jurídico en relación con la vulneración del derecho a la vivienda en el sentido siguiente. Nuestra autora señala que en el marco internacional no está reconocida la justiciabilidad de los DESC, pero sí podemos hablar de exigibilidad jurídica de los mismos. Añade que la diferencia entre la función jurisdiccional y la función correctiva ligada a la mera exigibilidad es que, aunque en ambas se produce un incumplimiento, solo en la primera se atribuye responsabilidad internacional al Estado. Por tanto, en la segunda el órgano competente puede determinar que se ha producido la violación, pero no puede ir más allá de la propia valoración fáctica y jurídica y de unas recomendaciones al Estado, pues la función de control no es punitiva sino correctiva, es decir, la finalidad consiste en incitar al Estado a que modifique su conducta. En el dictamen del Comité DESC que analiza nuestra autora, dictamen sobre el incumplimiento por el Estado español del derecho a un vivienda adecuada, se ha protegido el derecho a la vivienda adecuada de forma indirecta, es decir, por conexión con el derecho a un proceso justo. Se trata de la violación de la obligación de protección que tiene el Estado español junto a las de respetar y garantizar el derecho a la vivienda adecuada. En este caso vemos cómo una notificación defectuosa, que no queda subsanada por la notificación edictal, tiene consecuencias significativas en relación con el derecho de defensa, pues no cumple con los estándares del pacto internacional aplicable.

En el artículo de David Bondia García encontramos un análisis crítico de la Ley de Seguridad Ciudadana (en adelante LSC). Para ello nos muestra que primero fueron los recortes en DESC, luego y para acallar las protestas las medidas represoras de la LSC. La ideología que justifica la LSC es la de anteponer la seguridad ciudadana a otros derechos, pero con ello olvida nuestro legislador que los estándares internacionales exigen interpretar restrictivamente el concepto de seguridad y de orden público cuando entra en colisión con otros derechos. La técnica jurídica utilizada por la LSC es lo que se conoce como burorrepresión, es decir, establecer una batería de sanciones administrativas carente de las garantías propias del derecho penal. Pero los derechos humanos pueden servirnos para frenar esta deriva represora y hacer frente a los recortes de los DESC. Para ello nos recuerda las cuatro grandes etapas en la consolidación de los derechos humanos a las que debemos unir una quinta a la que nuestro autor llama interacción. Dichas etapas son la de positivización, generalización, internacionalización y especificación (esta última durante la segunda mitad del siglo XX en relación con las declaraciones de derechos de colectivos específicos, ya sean mujeres, niños, etc.), a las que debemos sumar la de interacción. Por etapa de interacción entiende que hoy en día la fundamentación de los derechos humanos exige procesos de interacción, es decir, accionar recíprocamente varios conceptos, categorías, planteamientos, ámbitos de actuación, etc. En este sentido la LSC también

interactúa, pero en sentido negativo, pues va en contra de los DESC y también de los derechos civiles y políticos.

Hasta aquí por lo que respecta a la primera parte del libro. A continuación comentaremos algunos de los artículos que pertenecen a la segunda parte, aquella que se refiere a la efectividad de los DESC desde el punto de vista de la internormatividad, es decir, de las causas y efectos que en un sentido y en otro operan entre los DESC y la regulación económica internacional.

Esta segunda parte comienza con el artículo de Eugenia López-Jacoiste Díaz que describe las relaciones entre el Banco Mundial (en adelante BM) y el Fondo Monetario Internacional (en adelante FMI). Nuestra autora nos recuerda que la efectividad de los DESC en relación con la actuación del BM y del FMI es muy mejorable, pero que también es verdad que en 1940 era impensable exigirles que tuvieran en cuenta los DESC, cosa que hoy sí ocurre. Por tanto, el BM y el FMI han asumido que tienen obligaciones respecto de los derechos humanos, obligaciones que emanan de la Carta de las Naciones Unidas y de otros tratados de derechos humanos, y ello aunque ni el BM ni el FMI sean partes firmantes de dichos tratados. Ambas instituciones han comprendido que el disfrute de los derechos humanos y en particular de los DESC está íntimamente ligado a los mandatos y funciones que les han sido atribuidos por el ordenamiento internacional. Como organismos especializados de la ONU, tanto el BM como el FMI han asumido los compromisos en materia de derechos humanos en virtud del artículo 103 de la Carta de Naciones Unidas. Estos compromisos se han concretado en la incorporación de exigencias de respeto de los derechos humanos como requisito material de obligado cumplimiento para la concesión de sus préstamos, y ello aunque no hagan mención expresa de las normas que defienden los derechos humanos en el plano internacional. Este reconocimiento implícito de los derechos humanos se manifiesta como internormatividad, es decir, el BM y el FMI no reconocen los derechos humanos de forma directa, sino de forma indirecta como elementos inherentes al desarrollo haciendo referencia, por ejemplo, al cuidado sanitario, la vida familiar, la nutrición o la educación.

El artículo de Xavier Fernández Pons se sitúa de lleno en la internormatividad y en el holismo jurídicos al mostrarnos los distintos aspectos de la relación entre el deseo de protección de los DESC y el funcionamiento real del mercado internacional. Comienza recordando que las normas comerciales internacionales pueden limitar la capacidad de los Estados para garantizar ciertos derechos, por ejemplo el sistema multilateral del comercio que no incluye normas sobre derechos de los trabajadores facilita el *dumping* social y la deslocalización de industrias, además de ejercer una presión sobre los países más garantistas para que reduzcan sus niveles de protección. Pero nos recuerda también el punto de vista de los países que defienden el librecambismo y que sostienen que el libre comercio y el desarrollo es la mejor manera de elevar los estándares de protección de los DESC en los países en vías de desarrollo. A su vez, desde los países pobres preocupa que los países del primer mundo les exijan niveles de protección demasiado elevados, sobre todo teniendo en cuenta que no disponen de la tecnología más avanzada lo que les resta competitividad solo compensable con unos niveles de exigencia menores en materia de DESC. De este modo parece que el problema es armonizar unos intereses y otros. Esta armonización se ha intentado en la Unión Europea en un proceso no exento de problemas de integración. Dichos problemas pueden multiplicarse cuando la armonización sigue una escala mundial. Nuestro autor nos recuerda el proyecto de la Carta de la Habana de 1948,

proyecto holístico que contemplaba un grado muy desarrollado de interdependencia entre DESC y mercado, proyecto que fracasó al imponerse un sistema multilateral de comercio separado de los instrumentos de protección de los DESC. Sin embargo, el desequilibrio entre el sistema multilateral de comercio de la Organización Mundial del Comercio y los instrumentos para la protección de los DESC llevó a reivindicar un mayor papel de la ONU en la coordinación entre lo económico y lo social, no obstante solo se ha llegado a instrumentos de *soft law* de difícil reglamentación. En relación con el derecho al trabajo nos muestra que se ha avanzado muy poco, pues la Declaración de Singapur de 1996 se pronunció en contra de que el sistema multilateral del comercio deba ocuparse de las normas fundamentales del trabajo, descargando la responsabilidad de las mismas sobre la Organización Internacional del Trabajo, aunque es cierto que se ha intentado avanzar mediante regímenes arancelarios preferenciales de estímulo a países en desarrollo que respeten los derechos laborales básicos o mediante el etiquetado social que garantice ese mismo respeto.

Claudia Manrique Carpio estudia los tratados bilaterales sobre los que nos dice que se aprecian ciertos avances en relación con los derechos laborales, pues se incluye en algunos de dichos tratados el requisito del respeto, por parte de los Estados, de los tratados internacionales en materia laboral más importantes y la no derogación de los derechos laborales fundamentales. Nos encontramos ante una nueva manifestación de internormatividad y de holismo, aunque sea en un grado todavía muy incipiente.

Para concluir podemos decir que los artículos analizados muestran que cuando hablamos de holismo, internormatividad y de exigibilidad sin justificabilidad no estamos jugando con las palabras, es decir, no estamos cayendo en una trampa del lenguaje carente de sentido. Muy al contrario los resultados que nuestros autores nos ofrecen desvelan la importancia del estudio del derecho en términos de internormatividad, se trata de un enfoque holista del derecho en el que debemos comprender cómo los distintos elementos jurídicos están interconectados y se influyen mutuamente, pues aunque pueda parecer una influencia menor finalmente no resulta desdeñable cuando se trata de la defensa de los DESC. Este enfoque holista es especialmente necesario si queremos comprender cómo opera la exigibilidad de los DESC en la Sociedad internacional del siglo XXI. Pero también podría resultar muy útil a la hora de estudiar el derecho estatal por lo que el estudio de esta obra colectiva es completamente recomendable.

Alonso PINO ÁVILA
Universitat de Barcelona