

BECERRA RAMÍREZ, Manuel, *El control de la aplicación del derecho internacional. En el marco del Estado de derecho*, México, UNAM, 2013, 172 pp.

El libro que se reseña abarca temas de coyuntura teórica y práctica en el ámbito del derecho internacional. El tipo de preocupaciones que plantea el autor son considerablemente relevantes cuando lo que se pretende es alcanzar un orden público internacional basado en los principios generales del derecho internacional y en los derechos humanos, y que a su vez contribuya a la creación de un Estado de derecho internacional.

El autor defiende que para alcanzar dicho orden es necesario contar con sistemas de control efectivos para la aplicación de las normas convencionales internacionales. Asimismo, se muestra que es importante identificar y analizar los nuevos tipos de prácticas de ciertos actores internacionales —como es el caso de las calificadoras internacionales, ya que sus resoluciones tienen gran eficacia en cuanto a su cumplimiento por parte de los Estados—, y comprender cómo estos actores ejercen un tipo de control no institucional sobre los Estados. Si lo importante es cumplir con las normas de derecho internacional, entonces, según el autor, necesitamos sistemas de control de cumplimiento eficaces. En el libro también se muestra el panorama actual de los sistemas de control —como el del sistema interamericano o el de la Organización de las Naciones Unidas—, cómo funcionan y qué se podría mejorar de tales sistemas de control. Y se propone que el parámetro de calificación de los sistemas de control esté basado en los elementos del Estado de derecho, las normas de derechos humanos y los principios generales de derecho internacional. Hasta aquí, dicho todo de manera demasiado general, un brevísimo panorama de los temas a los que el autor presta mayor atención en el libro. A continuación, sin embargo, haré una revisión más detenida de estos temas.

El libro comienza con el tema de Estado de derecho. El autor destaca la dificultad de trasladar de manera absoluta la aplicación de los elementos del Estado de derecho (ED) del ámbito interno, al Estado de derecho internacional (EDI), ya que la creación de éste se configura a partir de los propios términos de la realidad internacional. Del análisis del concepto de

Estado de derecho, en sede interna, se señala que la legalidad y la división de poderes son elementos jurídicos esenciales. Y elementos igualmente imprescindibles en el terreno internacional. Si bien los conceptos jurídicos elementales de la estructura interna parecería que, en principio, no podrían ser aplicables al sistema internacional descentralizado, algunas características internas, sin embargo, sí podrían trasladarse al plano internacional. En este sentido, el autor hace referencia a algunos elementos del EDI que se pueden identificar de la práctica y la teoría internacionales —y que coinciden con los elementos en sede interna—, como son: el sistema de pesos y contrapesos, la rendición de cuentas, la transparencia, la consistencia con las normas de los derechos humanos, la separación de poderes, la certeza, seguridad e igualdad jurídicas, y la supresión de la arbitrariedad. Una propuesta del autor para honrar en la práctica a los elementos del EDI, es situar, por ejemplo, a la Asamblea General (AG) en el centro de la ONU y ampliar sus facultades para servir de contrapeso al Consejo de Seguridad (CS), a través de la opinión consultiva.

Como se refirió en el párrafo anterior, uno de los elementos esenciales del Estado de derecho internacional es “la consistencia con las normas y estándares de derechos humanos”. Este elemento y los principios de derecho internacional, son la columna vertebral del orden público internacional¹ (OPI). El OPI es un punto de referencia para la creación del ED, por lo que el autor se pregunta, ¿es posible tomar a los derechos humanos como un eje fundamental de un OPI? Sí, responde, siempre y cuando se acompañen de los principios de la Carta de la ONU (la Carta). Así, ambos funcionan como un límite a la actuación de los sujetos de las relaciones internacionales sin que ello afecte su soberanía.

Por otro lado, el autor identifica un sistema de relaciones internacionales de cambio que presiona al orden internacional hacia una nueva transformación, lo que hace urgente un orden internacional en el que la institución del control sea una respuesta ante el incumplimiento de las normas del sistema internacional. La institución del control consiste en tener sistemas de control efectivos que ayuden a cumplir el derecho internacional convencional, con el OPI como parámetro de actuación para

¹ Para el autor, el OPI es un orden mínimo que no puede ser transgredido (compuesto por varios elementos como los principios de derecho internacional y los derechos humanos), que surge de la constatación de la práctica de los sujetos del sistema de relaciones internacionales.

quienes ejerzan un tipo de control. El autor refiere que hay dos sistemas de control: el *autocontrol* y el *heterocontrol*. El primero se halla en los mecanismos de supervisión y aplicación que están concertados en los propios tratados, y el segundo en los mecanismos de supervisión y aplicación que se encuentran fuera del marco del tratado. En ambos sistemas pueden existir medios de carácter resolutivo o jurisdiccional, que pueden funcionar de forma tanto preventiva como represiva, y pueden ser resolutivos, judiciales y políticos. El sistema de control que se ha creado en el ámbito internacional comprende diferentes áreas y sistemas. Por ejemplo, en el caso del sistema de control en la ONU, hay un funcionamiento amplio y sofisticado para hacer cumplir la Carta mediante los órganos que la constituyen. Por otra parte, el autor identifica un nuevo ámbito en el que se ejerce otro tipo de control al que denomina *las zonas grises del control*,² las cuales son un tipo de control de carácter no institucional y de gran impacto práctico, en los que escasea la transparencia y la legalidad. También está el sistema de control judicial internacional, que fortalece la eficacia de la aplicación del DI, lo que contribuye al EDI. No obstante, bien se señala por el autor, este control se robustece con el trabajo que, al interior, los Estados realizan para cumplir lo que dicten las instituciones internacionales.

El autor presenta una radiografía y descripción del funcionamiento de los principales órganos de la ONU, su funcionamiento y el control que éstos ejercen. Señala que el sistema de control de la ONU está compuesto por tres ejes: el de los derechos humanos, el del control para mantener la paz y la seguridad internacionales, así como el del control general de la CIJ. Por lo que corresponde al segundo eje, el autor muestra la problemática de cómo el ámbito del concepto de seguridad internacional se ha ampliado, lo que ha llevado a la mutación del concepto de soberanía, por ejemplo, y en consecuencia, a que el CS sea hiperactivo y que la legalidad de sus actos sea demasiado cuestionable cuando se trata de tomar decisiones para mantener la paz y la seguridad internacionales. Ante los actos *ultra vires*, el CS necesita un sistema de control para que sus actos estén dentro del marco del derecho internacional. Por esta razón, el autor

² Con *las zonas grises del control* se refiere a que hay un tipo de control que ejercen ciertos sujetos internacionales, los cuales, en muchos casos, son más efectivos que los propios controles de las instituciones internacionales. Por ejemplo, comenta el autor, que es más efectivo el cumplimiento de una resolución de la calificadora Moody's Investor Service, que las propias sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

propone crear controles del control. Es decir, si bien el CS ejerce un tipo de control al hacer cumplir las disposiciones de la Carta mediante sus resoluciones, las decisiones del CS deberían tener, a su vez, un control de revisión de la decisión por otro órgano de la ONU. Las resoluciones del CS son obligatorias pero qué pasa con las de los comités de protección de los derechos humanos; el autor muestra su postura sobre el tratamiento que deberían tener las resoluciones de los comités internacionales. Refiere que las resoluciones están basadas en el principio de *pacta sunt servanda*, lo que presupone que serían obligatorias de buena fe cuando se haya comprobado una violación por parte del Estado, pues de otra manera, sería absurdo tener una gran empresa de controles internacionales.

En cuanto al sistema de control del sistema interamericano, se mencionan dos técnicas que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha desarrollado: la labor de identificación de normas de *ius cogens* y el control de convencionalidad (CC). Sobre el segundo punto, la CIDH ha ordenado que todos los Estados parte realicen CC de las normas de su derecho interno a partir de la jurisprudencia interamericana. A propósito de los comentarios que el autor hace de esta cuestión, puede reflexionarse sobre lo siguiente: ¿en el trabajo que realiza la CIDH para proteger derechos humanos, ésta actúa más allá de sus poderes?, ¿hay una intromisión por parte de la CIDH en los Estados al indicar cómo deben adoptar la jurisprudencia interamericana? Las conclusiones del autor son: que no hay que adoptar una postura reduccionista sobre las fuentes del derecho internacional que deje fuera la obligatoriedad de la jurisprudencia del sistema interamericano, es decir, que no por el hecho de que el sistema interamericano pertenezca a un subsistema de derecho internacional, no se aplicará lo que estipula el Estatuto de la CIJ, en su artículo 38.1 —lo que considero, presupone, siguiendo este modelo de sistema de fuentes, que la jurisprudencia sólo es obligatoria para las partes que fueron juzgadas y no para todos los Estados parte del Pacto de San José, presupuesto contrario a la postura de la CIDH, que aboga por que toda la jurisprudencia sea obligatoria para los Estados que no son parte dentro del litigio—; y sobre la intromisión en las esferas de los poderes públicos de los Estados, que sí es trabajo de la Corte ser garante del Pacto de San José y hacer cumplir a los Estados que son remisos o violadores de derechos, sin embargo, que hay que cuidar que la CIDH no se exceda en sus facultades al dictar sus sentencias.

En cuanto al sistema de control por parte de los Estados, se afirma que tanto los tribunales nacionales como los internacionales, se retribuyen mutuamente en la conformación de uno y otro orden. Las actuaciones de los Estados, que se pueden fijar en sus cortes internas, perfilan y contribuyen a la práctica internacional sin que las posturas de estos tribunales, aunque vayan en sentido opuesto al DI, afecten al sistema internacional. Según el autor, el CC fortalece la recepción del derecho internacional convencional al derecho interno. Para el caso de México, se hace mención de que dicho control ha estado inscrito en el artículo 133 constitucional, pues al final de éste, se refiere que “los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados...”, lo que implica que el control de recepción del derecho internacional no llegó propiamente como una obligación nueva para el Estado mexicano, sino que era una obligación ya adquirida.

Por último, se hace referencia a que los órganos internacionales, en la tarea de aplicar las normas internacionales a través de sus diferentes sistemas de control, pueden excederse en sus funciones. Ante esto, el autor enfatiza en la necesidad de tener un control sobre el control, es decir, como se mencionó antes, que el trabajo de control de un órgano para hacer cumplir las normas internacionales, a su vez pueda ser revisado, de tal modo que su decisión pueda ser sometida a otro control. Sobre esto, se hace referencia a que la estructura de la ONU, en sus Comités para la protección de los derechos humanos, presenta algunos inconvenientes, como es la extensión de las facultades de algunos de sus órganos, los propios órganos controladores de la aplicación del derecho internacional no deben violarlo actuando más allá de sus funciones. Precisamente por lo anterior, el autor considera que es necesario que los receptores del control —los Estados—, tengan un sistema para inconformarse por los actos *ultra vires*, para lo cual resulta indispensable un mecanismo de revisión de aquellas decisiones. Por lo que corresponde al sistema de control del sistema interamericano, la objeción está en que la CIDH está actuando *ultra vires*; en buena medida a causa del trabajo que se está haciendo sobre el actual entendimiento del CC, por querer hacer un *ius commune* en América Latina, que se confirma a través del criterio según el cual, para los Estados miembros, no solamente es obligatoria la observancia del Pacto de San José sino también de toda la jurisprudencia interamericana, con independencia de que se sea parte o no de los litigios generadores de la jurisprudencia. El

autor propone adoptar ciertas medidas para ejercer un control sobre el control en este sistema, por ejemplo: la restructuración de la CIDH; que ésta cuente con un sistema de apelaciones; que se pueda obligar a los Estados a que otorguen un porcentaje de su producto nacional bruto; y que haya una especie de jurisdicción universal de la región.

Me parece que en la obra de Manuel Becerra todas las cuestiones teóricas que se desarrollan aportan a construir la tesis general que él pretende mostrar; de este modo la obra es coherente y redonda. Lo que no presupone que su posición no genere discusión. Al contrario, esta obra anima a hacerse preguntas sobre temas centrales del derecho internacional. Comparto con el autor la importancia de tener sistemas de control para el cumplimiento de las normas internacionales y también la importancia de tener sistemas de control sobre el control de los organismos que tomen decisiones que impactan en la vida de los Estados. Considero que, en principio, es relevante que quien sea juzgado, ya un Estado o un individuo, tenga la posibilidad de ejercer un recurso de revisión ante las decisiones judiciales que le afectan jurídicamente, y ello no sólo porque se maximice la probabilidad de más respuestas correctas, lo cual es su principal justificación, sino porque tal posibilidad acerca al diálogo a los diferentes actores internacionales sobre una misma base normativa común.

Sin embargo, a pesar de haber buenas razones para aceptar la justificación de la existencia de controles, hay preguntas que es imprescindible plantearse a propósito del tema del control sobre el control. No es que algunas de las respuestas a las preguntas que planteo no se puedan inferir o responder a partir del libro, pero vale la pena explicitarlas, pues creo que es a través de ellas por donde caminará la discusión acerca del tema del control de las decisiones en el derecho internacional. Hay dos grupos de preguntas que me interesa resaltar; las que tienen que ver con cuestionar en sí misma la idea del control sobre el control —¿por qué se justifica que una decisión que controla a otra decisión sea a su vez controlada? ¿Qué es lo que se está presuponiendo del órgano que controla finalmente, en términos de sus características propias? ¿A qué fines sirve realmente —o debería servir— la existencia de un control sobre control? y las que tienen que ver con cuestionar las medidas de control sobre control en cada caso concreto, por ejemplo, en cuanto a la protección de los derechos humanos, ¿por qué estaría justificado que las decisiones de la Corte interamericana fueran a su vez revisadas por otro órgano? ¿Qué clase de presupuestos

estarían detrás de tal diseño de control sobre el control con relación al órgano final de control? O en cuanto a las decisiones de la ONU, ¿por qué la AG, y no otro órgano, debería estar en el centro de la ONU y ejercer el control sobre el control que realizan otros órganos, como el CS? Creo que a estas preguntas podrían intuirse respuestas intuitivamente satisfactorias en dirección a justificar la existencia del control, sin embargo, intuir esas respuestas me temo que no es suficiente. Es en cambio más importante encararlas con seriedad con el ánimo de ofrecer respuestas a aquellas preguntas que estén justificadas en sí mismas y, además, resulten coherentes entre sí. Creo que el libro de Manuel Becerra, en este sentido, es una invitación a una discusión de este tipo.

Si pretendemos alcanzar un orden en el que cada sujeto del sistema internacional cumpla con las normas del derecho internacional, para lograrlo necesitamos de medios efectivos que aseguren, en la mayor medida posible, tal cumplimiento, de modo que se hace preciso discutir previamente cuáles serían los ajustes necesarios en los diferentes sistemas de control, para cumplir con las normas internacionales convencionales, teniendo para ello un conjunto de presupuestos teóricos justificados y coherentes entre sí acerca de la idea del control de las decisiones y del control sobre el control en el sistema jurídico internacional.

Una obra no puede contenerlo todo, ni todas las preguntas ni todas las respuestas, por lo que con este libro quiero pensar que el autor se compromete a seguir especificando y explicitando la posición teórica que es evidente soporta su exposición. Mi impresión final es que este libro que se ha reseñado resulta una invitación desafiante, digna de celebrar, para continuar en lo sucesivo con las discusiones acerca del tema del control en el derecho internacional.

Mónica Elizabeth NUÑO NUÑO*

* Becaria en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.