DOI: 10.15581/010.39.769-773

ESTRADA TANCK, Dorothy

Nuevos horizontes en la protección internacional de los derechos económicos y sociales

Tirant, Valencia, 2022, 220 pp.

La publicación de una monografía sobre protección internacional de derechos humanos resulta siempre jubilosa. En este caso, además, la obra se entrega con garantía de calidad. La Profesora Dorothy Estrada Tanck, autora del libro, une a su condición académica su membresía del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la Discriminación en contra de Mujeres y Niñas desde 2020, el cual actualmente preside. Su especialización en la dimensión de género queda patente en la monografía; su conocimiento de los mecanismos de protección de derechos humanos no es mera presunción, y queda igualmente probado en este libro.

La Prof.ª Estrada Tanck reflexiona sobre uno de los grandes desafíos del siglo XXI: el cumplimiento más efectivo y justo de los derechos económicos y sociales y, consecuentemente, de los todos los derechos humanos, la justicia social y la igualdad. Estos derechos han sido tradicionalmente considerados y tratados como los parientes lejanos dentro de la familia de derechos humanos, al menos en el contexto europeo-occidental del Norte global. Sin embargo, las grandes crisis contemporáneas como las derivadas de la migración, sequías y hambrunas, del cambio climático, de los ciclos de guerra y del resurgir de populismos y nacionalismos, y muy especialmente de la reciente pandemia por COVID-19 (pp. 22-26), ponen de manifiesto que su realización efectiva es imprescindible para afirmar la igual dignidad de los seres humanos, consagrada por el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (DUDH) y de los Pactos internacionales de 1966 sobre derechos civiles y políticos (PIDCP), y sobre derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC).

Entendiendo la concepción axiológica latente en la obra, este libro es un trabajo de análisis jurídico. Su punto de referencia central es la adopción y entrada en vigor en 2013 del Protocolo facultativo al Pacto de Derecho Económicos, Sociales y Culturales de 2008. El Protocolo prevé la competencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité PIDESC) para recibir comunicaciones individuales de los Estados que hayan ratificado el mismo. En el momento de escribir estas líneas han ratificado el Protocolo 26 Estados latinoamericanos, africanos, europeos (España entre ellos) y algún asiático, como Mongolia.

La propia puesta en marcha de un procedimiento de queja individual en relación con estos derechos implica un cambio de paradigma frente a la tradicional concepción de falta de justiciabilidad de estos derechos (pp. 18-19). Cumpliéndose una década de actividad

CC BY NC ND

del Comité PIDESC, la Prof.ª Estrada Tanck presenta en esta obra un examen del Comité PIDESC, su funcionamiento y procedimientos y los desarrollos logrados. De esta forma, la autora ofrece una panorámica de la doctrina elaborada por el Comité PIDESC en estos años, a la luz de las evidencias de algunos procedimientos especiales específicos de protección de derechos humanos a nivel universal y, muy especialmente, en el marco de las líneas jurisprudenciales de los sistemas regionales de protección de derechos humanos sobre estos mismos derechos. Incorpora a su obra, así tanto el sistema europeo en su doble dimensión del Consejo de Europa y de la Unión Europea, como el sistema americano y el sistema africano. La monografía suma a todo ello un examen de dos líneas conceptuales específicas y entrelazadas, que responden más de cerca al ámbito de defensoría de los derechos humanos de la Prof.ª Estrada Tanck: la igualdad de género en relación con los derechos socioeconómicos y el cambio de paradigma de la no-discriminación a la igualdad y solidaridad.

La obra lleva por título *Nuevos horizontes en la protección de los derechos económicos y sociales*. El lector familiarizado con la temática detectará rápidamente que no se hace referencia al conjunto de derechos incluidos en el Pacto de 1966, el cual abarca los derechos económicos, sociales *y culturales* (DESC). En la actualidad, tanto la academia como la jurisprudencia ya se refieren a los derechos económico, sociales, culturales *y ambientales* (DESCA). La propia autora explica en la introducción la nomenclatura utilizada (pp. 17-18): refiere el término DESC en el contexto de los instrumentos normativos que afectan a todos ellos (lo cual implica utilizar la sigla cada vez que se refiere al Comité); DESCA especialmente en relación con los desarrollos planteados en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En cambio, conceptualmente el libro «se centra de forma más concreta en los 'derechos económicos y sociales' (y no los culturales), también llamados 'derechos socioeconómicos', en tanto que vinculan de forma más directa con los fenómenos de desigualdad económica, pobreza y exclusión social abordados a lo largo de la obra», de ahí el título y la numerosas referencias a los derechos económicos y sociales, *tout court*.

Dos son las preguntas esenciales que formula en la introducción: cuáles son las lecciones sobre estos derechos aprendidas de los sistemas regionales de protección de derechos humanos, y cuáles son las limitaciones y esperanzas que la existencia del nuevo Comité ha generado. Para responder a las mismas, tras una introducción muy clara que describe la perspectiva escogida (primer capítulo), la estructura de la obra se desenvuelve en otros cinco apartados.

Parte de un planteamiento general del «Contexto histórico e institucional del Derecho internacional de los derechos humanos» (capítulo segundo, pp. 27-50). El gran logro de este capítulo deriva de su concisión para exponer una evolución coherente de la protección contemporánea de los derechos humanos tanto normativa como institucional a nivel universal general, prestando especial atención a la diferenciación de procedimientos de protección convencionales y no convencionales. Es interesante la denominación a ese respecto que la autora introduce en el marco convencional: más allá de la conocida como Carta de Derechos Humanos (integrada por la Declaración Universal y los dos Pactos de 1966), se refiere a los «tratados núcleo» (p. 43, y que luego utiliza en diversos momentos de la obra) como el conjunto de tratados temáticos universales que cuentan con un Protocolo facultativo por el cual los Estados pueden reconocer competencia para la recepción de comunicaciones individuales a su respectivo Comité (creado por el Tratado, no por el Protocolo).

El capítulo tercero («Evolución conceptual y normativa e los DESC», pp. 51-100) centra el examen de los derechos económicos, sociales y culturales contraponiendo sucesivamente el

enfoque universal y el regional. En la perspectiva universal se presta especial atención a la deconstrucción del carácter no justiciable, progresivo y dependiente de estos derechos respecto de los derechos civiles y políticos (pp. 50-66).

En relación con la perspectiva regional, la integración de la doble perspectiva europea –Consejo de Europa y Unión Europea– deviene ya imprescindible en cualquier obra de derechos humanos. La aproximación de la monografía es «conceptual y normativa». En ese sentido, se podría haber enriquecido con una reflexión sobre la interpretación de las normas por los respectivos tribunales europeos. Así, extraña la escasa referencia a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con derechos económicos y sociales (pp. 68-69), y que hubiera podido complementarse a través de la guía del Tribunal sobre derechos sociales[1]. En este mismo sentido, tan sólo se alude en nota a pie al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (p. 143, nota 189). Aunque este tribunal hace referencia en un número muy escaso de sentencias al Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales, su jurisprudencia es más abundante respecto de la Carta Social Europea (1961) y la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989), textos normativos abordados por la autora. En cambio, en el estudio «conceptual y normativo» del sistema interamericano incorpora con generosidad las principales líneas de evolución jurisprudencial (pp. 85-90). Ello puede justificarse por la notoriedad y rapidez de la evolución de los DESCA en el sistema interamericano de protección de derechos humanos. Sin embargo, una aproximación a la jurisprudencia europea habría podido enriquecer el análisis comparado, en particular por cuanto que en el siguiente capítulo abordará la posición de España ante el Comité PIDESC como caso paradigmático. De otro lado, resulta de extraordinario interés la integración del complejo sistema africano de protección de derechos humanos, aparentemente en permanente transición, por su escaso tratamiento entre la doctrina hispánica (pp. 90-100) A todo ello se suman referencias previas introductorias respecto de la situación normativa (sin mecanismos de aplicación) en el contexto asiático y árabe (pp. 66-68).

Sin duda, el núcleo duro de la obra está constituido por los capítulos cuarto y quinto. El capítulo cuarto («El Comité DESC y el Protocolo Facultativo del PIDESC», pp. 101-171) incluye el examen histórico de la adopción del Protocolo, la evolución interpretativa de los derechos concernidos por el Comité y el análisis del caso español como supuesto paradigmático. El examen de los trabajos de elaboración del Protocolo, habiendo optado por no limitar los derechos respecto de los cuales pueden plantearse comunicaciones individuales, permite contextualizar el ritmo lento de ratificaciones del mismo. A la par, la comparación entre el Comité del PIDCP y el PIDESC, y la inspiración en los tratados núcleo para el diferente abordaje por el Comité PIDESC de las comunicaciones, resulta de una aportación de valor indiscutible en esta obra (pp. 102-115). Igualmente, el detallado examen procedimental con los aspectos comunes y diferenciales respecto de otros sistemas de protección convencionales deviene una herramienta muy útil (pp. 123-136). Podría quizás haberse completado con una tabla o gráfico, que detallara el volumen de actividad, el ritmo de presentación de comunicaciones y de resolución de casos, el número y variedad de derechos y Estados afectados, e información análoga, para tener una visión de conjunto del mecanismo y su comparación con la dinámi-

[1] https://echr.coe.int/Documents/Guide_Social_rights_ENG.pdf [actualizada: 31/08/2022].

ca litigiosa de otros órganos convencionales. En todo caso, estas páginas deben convertirse en una inexcusable referencia bibliográfica en programas de estudios avanzados sobre derechos humanos.

En este mismo capítulo la autora realiza una selección de casos y líneas jurisprudenciales que merecen una lectura atenta y que ella misma define como «paradigmáticos». En concreto, se presta atención al derecho a un nivel de vida adecuado consagrado en el artículo 11 del PIDESC. Este derecho da cobertura a la protección de distintos derechos como el derecho al agua, el derecho a la alimentación o el derecho a la vivienda (pp. 137-140). La autora realiza una interesante selección de casos (pp. 142-154), los cuales le permiten extraer los puntos más relevantes de la jurisprudencia acumulada sobre estos derechos (p. 155). En particular, resulta muy interesante el examen de las diferencias introducidas por este Comité PIDESC en relación con las reparaciones, llegando a exigir garantías de no repetición (a España, en concreto), una práctica no común en otros órganos convencionales (p. 143-144, 148, 154-155). Quizás ello se explique por la recurrencia y alto número de casos pendientes contra este país por la vulneración del derecho a la vivienda. Como dato ilustrativo, de 139 casos pendientes de resolver al cierre de la obra, 132 eran contra España (p. 156) y la temática dominante, el derecho al a vivienda (desahucio por impago o ejecución hipotecaria, ocupación, o viviendas en asentamientos irregulares).

Este análisis jurisprudencial enlaza necesariamente con el estudio del caso paradigmático de España. De un lado es uno de los Estados que más comunicaciones ha generado, siendo la mayor parte de ellas relativas al derecho a la vivienda. Es, además el primer Estado de la UE que ratificó el Protocolo facultativo. Curiosamente, algunas de las comunicaciones hubieran podido presentarse a otros órganos convencionales como el CEDAW, como indica la autora en p. 152 (y en otros casos, nos consta que al Comité de derechos de las personas con discapacidad). Más allá del análisis de circunstancias que han situado a España en esta posición de cabeza (pp. 156-162), incluida las sucesivas crisis económicas y la pandemia, la autora se centra en el examen del valor de los dictámenes del Comité en su aplicación interna en España (pp. 162-171). Esta es una cuestión clave en el marco de su propósito inicial, el estudio de la eficacia de la protección de los derechos socioeconómicos y la contribución del Comité DESC. Siendo un tema de extraordinaria actualidad, especialmente tras el asunto *Ángela González Carreño* y ulteriores ejemplos de aplicación de los dictámenes con menos éxito, la autora analiza + las decisiones judiciales internas generadas, así como diferentes posiciones doctrinales en España. Muy recientemente, se ha venido a añadir a las mismas un estudio empírico y de práctica forense sobre las vías utilizadas en España, y sus resultados, para tratar de lograr la reparación de las violaciones constatadas en los dictámenes, o las reparaciones indicadas por los mismos[2]. Es un tema, sin duda, abierto y en evolución.

El capítulo quinto («Temas transversales y retos prospectivos», pp. 173-193) ofrece un estudio sobre igualdad, no discriminación y solidaridad que aborda de forma específica los desafíos desde la perspectiva de género y desde la comprensión integral de los derechos. En su primer apartado, y aunque no es una obra de teoría de género, introduce de forma solvente la evolución de conceptos relativos a igualdad y no discriminación (directa e indirecta), sexo

[2] AGUILAR VILLUENDAS, V. J., *Efectos de los dictámenes de los Comités Internacional de Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico español*, Fundación de la Abogacía Española, 2022, 128 pp.

y género, que le permiten incidir después en la afectación especial de los derechos socioeconómicos de las mujeres. Aunque no puede negarse esta desigualdad histórica, deviene particularmente intensa en el contexto creado por la pandemia de COVID-19 (pp. 173-186). En su segundo apartado, este capítulo aborda la conexión entre derechos socioeconómicos, solidaridad e igualdad a partir de las contribuciones de autores clave en el pensamiento contemporáneo (pp. 186-193). Problemas objeto de examen son, por ejemplo, la definición de un «núcleo duro» de los PIDESC en relación con las obligaciones del Estado de adoptar medidas positivas (pp. 191-192). De forma crítica, cabría señalar que en este capítulo se pierde la referencia y guía constante de la obra, el Comité PIDESC, de tal forma que lo que creíamos era un análisis del impacto de la noción de género y no discriminación en el trabajo del Comité *hasta el presente* se torna en realidad análisis de un escenario actual *para la labor futura* del mismo.

No obstante, en su capítulo sexto conclusivo («Algunas conclusiones: derechos humanos, igualdad socioeconómica y justicia social», pp. 195-203) la autora, de manera inteligente, anuda todos los análisis previos con los desafíos pendientes para el Comité PIDESC y su reciente adquirida función en relación con comunicaciones individuales, auténtica columna vertebral de su obra, bajo el formato de doce conclusiones.

La monografía concluye con una cuidada selección de bibliografía, muy bien organizada, de fuentes literarias (pp. 205-211), documentales (pp. 211-212), convencionales (pp. 212-213), jurisprudenciales (pp. 213-214) y, en el contexto digital (pp. 214-216), incluidas contribuciones reseñables en blogs académicos. A ello añade unos anexos gráficos, muy útiles, que exhiben la participación de los Estados en los tratados de derechos humanos de Naciones Unidas (p. 217) y el estado de ratificación del Protocolo PIDESC (p. 218).

En suma, se trata sin duda de una obra que viene a llenar un vacío en el conjunto de las obras sobre protección de derechos humanos. Su función como obra de referencia en toda especialización en la materia queda patente.

A la par, esta contribución, además, contribuye a reafirmar la percepción de la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos económicos y sociales. En particular, al poner el foco en la situación de España en relación con el PIDESC, su Protocolo Facultativo y la labor para-contenciosa del Comité PIDESC, muestra el claroscuro actual en el que la protección de los derechos humanos, en general, se mueve. De un lado, el compromiso del Estado con los derechos socioeconómicos es patente: la cesión de soberanía que comporta aceptar la competencia del Comité PIDESC es una manifestación de voluntad soberana que se basa en el convencimiento ideológico, político y jurídico de la eficacia de los derechos socioeconómicos y su exigibilidad, incluso en escenarios tan complejos como las sucesivas crisis económicas y pandémicas que han generado los altos números de comunicaciones, en concreto, en relación a vivienda. De otro lado, el compromiso internacional comporta un desafío conexo: lograr vías de aplicación internas eficaces para dar cumplimiento a los dictámenes del Comité, y promover la adopción de medidas activas en el marco del núcleo duro de derechos, que reduzcan la litigiosidad. Y ello no en tanto que interés público y general del Estado, que lo es, sino como forma de cumplir el compromiso real con la realización de los derechos socioeconómicos, la igualdad de género, la no discriminación y la solidaridad de los individuos que lo integran.

Eulalia W. Petit De Gabriel
Profesora Titular de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Sevilla