

a la importancia prioritaria de los Estados—, así como la jurisprudencia más relevante del Tribunal de Justicia a propósito de la enseñanza y la libre circulación de personas. Por otra parte, se dedica atención a los contenidos de la Carta de Derechos Fundamentales y a cómo estos se relacionan y enriquecen el tenor literal del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

De todo este minucioso análisis, la monografía extrae como conclusión que los caminos de Estrasburgo y de la Unión Europea convergen paulatinamente para garantizar la educación como derecho esencial de toda persona vinculada a alguno de los Estados europeos. Ello no obstante, el autor sostiene que en el actual momento histórico son los propios Estados quienes deben impulsar sus respectivos sistemas de enseñanza para que la dimensión europea de la educación vaya cobrando fuerza y pueda, algún día, hablarse de un verdadero espacio europeo de educación.

5. En definitiva, se trata de una brillante monografía, especialmente recomendable en momentos como el que vivimos. Suele ser habitual que los medios de comunicación planteen los debates de trascendencia como el que nos ocupa de manera acalorada y superficial, ofreciendo una realidad simplificada de los problemas y proponiendo soluciones milagrosas. Con frecuencia se cree que todo el *problema* educativo español —y subrayo intencionadamente esta palabra— puede resolverse con la simple aprobación de una ley. Por eso son necesarias voces expertas que contribuyan al debate público desde el estudio sistemático y minucioso de la realidad,

que amplíen las perspectivas del análisis. No cabe duda de que el trabajo del profesor MEIX puede añadir algo más de luz a este intenso debate.

Nuria RUIZ PALAZUELOS
Universidad de Cantabria

SALAMERO TEIXIDÓ, Laura: *La protección de los derechos sociales en el ámbito de Naciones Unidas. El nuevo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*; Aranzadi-Civitas, Cizur Menor, 2012, 183 págs.

La tutela de los derechos humanos exige de la existencia de mecanismos capaces de garantizar que las facultades que en ellos se reconocen a los ciudadanos son reales y efectivas y que, por eso mismo, se producirá una reacción eficaz en el caso de que sean ignorados o aun lesionados. Es éste uno de los pilares centrales de cualquier sistema de derechos humanos que se precie: o se articula una tutela real y efectiva o la declaración de derechos, por grandilocuente y magnífica que sea en su formulación, correrá el serio riesgo de convertirse al poco en papel mojado. Sin ir más lejos, el TEDH, consciente de la importancia de ello, lo repite una y otra vez, en lo que ya puede considerarse un feliz apotegma suyo: «the Convention is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusionary but rights that are practical and effective».

Que haya de existir un mecanismo de tutela resulta, pues, palma-

rio. Otra cosa es acertar luego con la mejor fórmula para dotar al mecanismo de los atributos necesarios de cara a ofrecer al ciudadano una respuesta real y efectiva en caso de lesión. El abanico de posibilidades y de soluciones es ciertamente amplio y, aunque no se haya aislado una receta universal que se imponga completamente a todas las demás, no cabe duda de que hay una opción que sí sobresale: la creación de una instancia de control independiente provista de la potestad de admitir y juzgar las demandas individuales de los ciudadanos y de emitir al cabo un veredicto que haya de acatarse por fuerza.

La concreción y puesta en práctica de esta garantía sobresaliente en un sistema de derechos humanos pasa por ser un tema ya de por sí complejo y rodeado de un sinfín de dilemas: desde la naturaleza de la autoridad fiscalizadora hasta la anchura de las vías de acceso, pasando por el alcance preciso de sus funciones de instrucción y luego de sus resoluciones, etc. Pero la complejidad se acentúa todavía más si trasladamos todo ello al plano internacional. Las diferencias de criterio y tradición jurídica de los Estados y, sobre ello, los recelos al escrutinio desde fuera, a las jurisdicciones «externas», hacen que la instauración de mecanismos de garantía de los derechos humanos basados en la fórmula de una autoridad independiente que atiende y juzga quejas individuales de los ciudadanos resulte una cosa con aires casi épicos.

Sumergidos en este escenario encontramos el libro de SALAMERO TEIXIDÓ, en el que se da cuenta del importante logro que representa el Protocolo Facultativo del Pacto In-

ternacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (hecho en Nueva York en diciembre de 2008). Asistimos, como subraya la autora, a un auténtico hito en la tutela de los derechos sociales, pues el objetivo del Protocolo no es otro que establecer un conjunto de mecanismos destinados a fortalecer la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales recogidos en el Pacto Internacional de Nueva York de 1966. Se pretende superar así una laguna ostensible que venía siendo denunciada desde muy atrás y que había generado una brecha importante con respecto a la situación de los derechos civiles y políticos. Además de ofrecer, por fin, a las víctimas de violaciones de los derechos sociales un camino para llevar sus denuncias ante un órgano internacional independiente, el Protocolo ha servido para nivelar los resortes garantistas en la familia de los derechos humanos, cuya interdependencia e interrelación no en vano lucen como principio elemental en el acervo de las Naciones Unidas.

* * *

El primer mérito en el haber de este libro tiene que ver, en mi opinión, con la elección del tema. Al estudiar el estado de la protección de los derechos humanos desde un enfoque internacional acusamos la propensión en España de centrar los focos en las tierras europeas. Cosa del todo lógica si tenemos en cuenta la fortaleza y vitalidad del Consejo de Europa y la pujanza del interés de la Unión Europea al respecto. Teniendo a mano la extraordinaria obra del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y supuesta la creciente importancia de la jurisprudencia

dencia del Tribunal de la Unión Europea en el campo de los derechos humanos, no es de extrañar que se tienda a poner el acento en la región europea y en los mecanismos de tutela que han cristalizado en este nivel. Nos cuesta tal vez levantar el vuelo para contemplar los logros y avances desde la perspectiva mundial, donde destaca el entramado de protección que, poco a poco, va consolidándose de la mano de las Naciones Unidas. Es cierto que este entramado de protección no nos despierta cada día con casos sonoros —aunque algunos hay: este verano, sin ir más lejos, los medios de comunicación se han hecho eco del dictamen del Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, guardián de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en el que se censuraba la actuación de nuestras instituciones a raíz de los déficits demostrados en la protección de una menor que fue asesinada por su padre aprovechando el régimen de visitas, a pesar de las advertencias de la madre, que lo había denunciado reiteradamente por malos tratos— y que su influencia en nuestra vida cotidiana se deja sentir menos. Sin embargo, ello no quita para que importe conocer su existencia y seguir su rastro, conscientes del empuje y trascendencia que pueden tener sobre nosotros las decisiones que allí se tomen.

A la «lejanía» se sumaba, además, la incertidumbre sobre el futuro que esperaba a este Protocolo. Y es que en el momento de elaborarse la investigación y de publicarse el libro aquél todavía no había entrado en vigor. Una situación que exige de un ejercicio de valentía para no dejar-

se llevar por el temor a que el esfuerzo desluzca por efecto de los partos difíciles del Derecho internacional, tanto más en una materia como ésta. Hay que decir que en este caso la audacia se ha visto recompensada, pues el Protocolo entró en vigor en mayo de 2013, después del depósito del décimo instrumento de ratificación o adhesión. En cualquier caso, sigue siendo evidente que suscita recelos: de los 162 Estados que son parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sólo 15 han ratificado a día de hoy este Protocolo. Por cierto que entre los Estados más madrugadores estaba España, que ya lo había ratificado en septiembre de 2010. Por tanto, al margen de su discreto éxito en lo que a extensión mundial se refiere, estamos ante un Protocolo que forma parte a estas alturas de nuestro ordenamiento interno, lo que otorga, claro está, un valor añadido al libro.

* * *

Acierto, pues, en dar cuenta de un hito «lejano» pero al tiempo también nuestro. Y acierto, también, pues el Protocolo atañe a los derechos sociales, que son la rama más débil de los derechos humanos. Como se insiste en el libro, se trata de un Protocolo que ha tardado en ver la luz, con una gestación lenta y plena de dificultades. Un Protocolo que llega en 2008, siendo que la aprobación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al que se cose se remonta nada menos que a 1966. El cuadro descrito habla por sí solo. Más aún si hacemos las oportunas comparaciones con su hermano gemelo: el Pacto Internacional de De-

rechos Civiles y Políticos, también de 1966, que contó ya desde el comienzo con un Protocolo Facultativo equivalente al que el libro nos presenta.

La razón de este arduo periplo la encontramos no sólo en los obstáculos de orden internacional que surgen a la hora de articular un mecanismo de tutela real y eficaz de los derechos humanos, sino también en este caso en las reticencias que de por sí generan los derechos sociales. Me refiero a que la efectividad de estos derechos requiere por lo general de una actividad prestacional de los poderes públicos, y eso significa, ni más ni menos, la aportación de recursos económicos y la preservación de un estándar mínimo de servicios públicos. Pensemos, por poner un claro ejemplo, en el derecho a la salud, cuyo reconocimiento implica el compromiso de garantizar el «disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental» (art. 12.1 del Pacto). Otro tanto podríamos decir del derecho a la educación (arts. 13 y 14 *ibidem*), o qué decir del «derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia», reconocido en el artículo 12 *ibidem*. Bien se ve el caudal de prestaciones y servicios a erogar que trae consigo el reconocimiento de estos derechos, por más que se intercalen cautelas y reservas en el sentido de rebajar el alcance real de las obligaciones de los Estados. He ahí otro de los motivos que explican los recelos —aunque probablemente también haya algo de prudencia— de los Estados ante un tal Protocolo y a la vez su principal virtud: su contribución a dar fortaleza a su conjunto

de derechos que en razón de su elevado coste económico suele quedar en un segundo plano. Y, de hacerlo, es de añadir, en los albores de una crisis económica que se ha encargado de recordarnos con crudeza la debilidad de los derechos sociales y su exposición dramática a los avatares de la economía.

* * *

La principal novedad del Protocolo de marras consiste en la incorporación de un mecanismo de acceso por parte de las víctimas ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. SALAMERO TEIXIDÓ centra su atención en analizar con detalle este nuevo sistema de comunicación (*individual communications*), repasando todos sus componentes, aunque no descuida la glosa de las otras garantías que introduce: tanto las comunicaciones entre Estados (*state-to-state complaints o inter-state communications*) como el procedimiento de investigación (*inquiries*). Además, a fin de subrayar el salto que se da, la autora explica cómo la garantía del recto cumplimiento del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales quedaba fiada, antes del Protocolo, a las posibilidades que ofrecían las figuras del informe, la sugerencia y la recomendación; figuras que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales había tratado de exprimir al máximo, con resultados destacables, pero cuyas limitaciones de partida eran evidentes.

El libro se detiene especialmente, como acaba de decirse, en el análisis de la que constituye la clave de bóveda del Protocolo: la posibilidad de que las propias víctimas hagan

valer sus derechos ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU a través de la denominada *comunicación*. Se examinan de manera profunda y rigurosa todas y cada una de las piezas utilizadas en la configuración de esta garantía, significando la profunda mutación que su instauración ha de suponer en la posición y en la misión del Comité, convertido, a la postre, en una suerte de tribunal. He de decir que el desarrollo del estudio sigue en todo momento un hilo conductor ordenado y razonado y que es habitual que la autora remate sus disertaciones con una toma de posición; en ocasiones, hasta con una previsión serena sobre el sesgo que puede tomar el asunto en el futuro. Agrada asimismo la riqueza de las comparaciones. Porque, lejos de ofrecernos un análisis aislado del Protocolo, el libro contiene remisiones constantes a instrumentos internacionales y sistemas paralelos, de Europa, por supuesto, pero también de América y África. Comparaciones que buscan siempre enriquecer el discurso y de las que se hace uso de forma cabal. También llaman la atención la destreza y el tino con que la autora nos descubre los entresijos de la «cocina» del Protocolo: qué razones llevaron a adoptar una determinada opción en detrimento de otra, qué puntos de vista se enfrentaron; las discusiones en el grupo de trabajo, etc. Pinceladas que oportunamente introducidas sirven para que el lector se haga una idea de la complejidad de moldear un instrumento internacional de esta categoría.

Encontrará, pues, el lector muchos pasajes interesantes y muchos elementos que invitan a la meditación. De entre ellos, quiero destacar

el tema de la legitimación activa. Y es que la comunicación se articula como un recurso que podrán poner en marcha «las personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por parte de ese Estado Parte» (art. 2 del Protocolo). Como explica SALAMERO TEIXIDÓ, este enunciado esconde el dilema habido en torno a la posición de las organizaciones no gubernamentales en el entramado creado por el Protocolo y revela la dificultad de arbitrar soluciones que satisfagan las distintas posiciones y los intereses en liza sin merma de la esencia tuitiva. Así, tenemos, por un lado, que las ONG quedan fuera de la posibilidad de presentar comunicaciones por su cuenta —otra cosa es que lo hagan en representación de una víctima, lo que sí tendría cabida—, pero, supuesto su papel tan trascendente en la defensa de los derechos sociales, cuya lesión a menudo afecta a personas desfavorecidas y vulnerables, con escaso poder de reacción, tenemos que, por otro lado, se les abre una ventana, si bien no tan diáfana, permitiéndoles que denuncien posibles violaciones graves o sistemáticas ante el Comité a los efectos de que éste impulse el correspondiente procedimiento de investigación. En suma: un auténtico encaje de bolillos, tan característico, por lo demás, del Derecho internacional de los derechos humanos.

De igual forma, el equilibrio en el análisis hace que SALAMERO TEIXIDÓ realce, sí, las virtudes del Protocolo, pero, al mismo tiempo, no vacile en poner sobre el tapete sus claroscuros, significando en particular las limitaciones que coartan y constriñen las vías de defensa introducidas. Extremo que el libro en ningún mo-

mento oculta y sobre el que también se discurre metódicamente. Así, destacan las consideraciones que se hacen sobre las condiciones de admisibilidad de las comunicaciones y las incógnitas acerca de la interpretación que pueda darse a algunos criterios como la carencia manifiesta de fundamento o el abuso de derecho (art. 3 del Protocolo) o al manejo de la cláusula que exige a la víctima haber sufrido una «clara desventaja» (art. 4 *ibidem*). En esta misma línea, la autora repara en la ambigüedad o falta de contundencia a la hora de definir los efectos del dictamen final del Comité con respecto a las comunicaciones (art. 9 *ibidem*).

* * *

No hay duda de la trascendencia del Protocolo en la protección internacional de los derechos sociales. Trascendencia que con el tiempo es seguro que irá aumentando a medida que el sistema de comunicaciones vaya superando la fase de rodaje. No sé si gracias a su contribución podrá superarse de una vez la división ostensible que separa la tutela de los derechos sociales con respecto a los derechos civiles y políticos desde un punto de vista internacional, y quizás sea pronto para atri-

buirle esa conquista. Habrá que ver cómo de efectivo se muestra en la práctica el sistema de comunicaciones y el papel a tal efecto desempeñado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Las expectativas son, claro está, muy altas.

Sea como fuere, después de leer el libro me vino al recuerdo ese célebre refrán de nuestro saber popular: «sólo nos acordamos de Santa Bárbara cuando truena». Es importante que prestemos atención a todos los avances que se vayan produciendo en la tutela de los derechos humanos. Aunque los vientos vengán de más lejos, sean menos intensos y no tengan la fuerza de alterar el rumbo que ya tenemos trazado, hay en ellos un empuje que mejora y fortalece nuestro sistema; que nos permite llegar más lejos en la tutela real de los derechos humanos. El libro de SALAMERO TEIXIDÓ, a través de un estudio riguroso y completo, ameno y ágil en su lectura, constituye una demostración viva de la importancia del oficio universitario en la misión de contribuir a que todos los derechos humanos, sea cual sea su generación, gocen de una protección eficaz.

César CIERCO SEIRA
Universidad de Lleida