

LUCES Y SOMBRAS DEL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS, Y SU INCAPACIDAD PARA IMPEDIR LAS GUERRAS¹

LIGHTS AND SHADOWS OF THE UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS SYSTEM, AND ITS INABILITY TO PREVENT WARS

Iñigo Lamarca Iturbe

Juntas Generales de Gipuzkoa / Gipuzkoako Batzar Nagusiak

Cómo citar / Nola aipatu: Lamarca Iturbe, I. (2022). Luces y sombras del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas, y su incapacidad para impedir las guerras. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 3
<https://doi.org/10.47984/legal.2022.005>



RESUMEN

Se puede decir que los principales pilares de la ONU son la promoción y la protección de los derechos humanos y la paz. Los dos objetivos están, además, entrelazados porque las guerras son las violaciones más graves de los derechos humanos y ocasionan una gran destrucción de los mismos. Es bastante evidente que la defensa de los derechos humanos por parte de Naciones Unidas tiene claroscuros. Se habla con frecuencia de los derechos de las personas y de los colectivos, pero poco, sin embargo, de la responsabilidad de la ONU para prevenir la guerra, y su fracaso en esta materia. Los conflictos que los alimentan o los provocan deben resolverse para evitar la guerra. Estos conflictos suelen ser muy complejos, a menudo relacionados con choques entre identidades nacionales y disputas territoriales, y casi siempre son

problemas entre estados. Los principales órganos de la ONU, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, tienen posibilidades muy limitadas para prevenir las guerras. El Comité creado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos puede ser un órgano útil para ello. Su papel debe ser fortalecido. La Corte Internacional de Justicia también puede desempeñar un papel más importante que en la actualidad. En todo caso, debe aclararse cuándo y cómo debe aplicarse el derecho a la libre determinación de los pueblos reconocido por la Carta de las Naciones Unidas y los Pactos, ya que muchos de los conflictos que han provocado guerras tienen que ver con ello. Los órganos y las funciones de la ONU en el campo de los derechos humanos tienen la capacidad de generar un poder blando determinante, pero deberían utilizar ese poder con mucha más eficacia.

¹ Artículo también disponible en euskera en <https://doi.org/10.47984/legal.2022.005>

PALABRAS CLAVE

Derechos humanos, ONU, Comité de Derechos Humanos, derecho de los pueblos a la autodeterminación, poder blando, guerra.

LABURPENA

NBE, Nazio Batuen Erakundearen zutabe nagusienak giza eskubideak eta bakea sustatzea eta babestea direla esan daiteke. Helburu biak uztarturik daude, gainera, zeren eta gerrak baitira giza eskubideen urraketa larriak eta txikizioa eragiten dutenak. Nazio Batuek giza eskubideen defentsan egiten duten lanean argi-ilunak daudela nabarmena da. Gizataldeen eta gizabanakoen eskubideez maiz hitz egiten da, baina, alabaina, gutxi NBEk gerrak ekiditeko duen erantzukizunaz eta eremu horretan izaten ari den porrotaz. Gerrei aurea hartzeko horiek elikatzen edo eragiten dituzten gatazkak konpondu behar dira. Liskar horiek oso korapilotsuak izan ohi dira, sarritan nazio-identitateen arteko talkekin eta lurralde-gatazkekin dute zerikusia, eta ia beti estatuen arteko arazoak dira. NBEren organo nagusiek, Batzar Nagusiak eta Segurtasun Kontseiluak, oso mugatuak dituzte gerrak ekidin ahal izateko posibilitateak. Eskubide Zibil eta Politikoen Nazioarteko Itunaren bidetik sortu zen Komitea organo baliagarria izan daiteke horretarako. Bere papera indartu egin beharko litzateke. Halaber, Nazioarteko Justizia Auzitegiak gaur egun duena baino funtzio garrantzitsuagoa izan dezake. Nolanahi ere, Nazio Batuen Gutunak zein Itunek aintzatesten duten herrien autodeterminazio-eskubidea noiz eta nola aplikatu argitu beharko litzateke, gerrak sortu dituzten gatazka askok badutelako harekin zerikusia. NBEren organoek eta funtzioek, giza eskubideei dagokienean, botere bigun ahaltsua izateko elementuak badituzte, baina modu askoz eraginkorragoan erabili beharko lukete botere bigun hori.

GAKO-HITZAK

Giza eskubideak, NBE Nazio Batuen Erakundea, Giza Eskubideen Komitea, herrien autodeterminazio eskubidea, botere biguna, gerra.

ABSTRACT

We can say that the main pillars of the UN are the promotion and protection of human rights and the peace. The two objectives are also intertwined because wars are the most serious violations of human rights and cause great destruction of them. It is quite evident that the defense of human rights by the United Nations has *chiaroscuro*. The rights of individuals and groups are often talked about, but little, however, about the responsibility of the UN to prevent war, and its failure in this matter. The conflicts that fuel or provoke them must be resolved to avoid war. These conflicts are often very complex, frequently related to clashes between national identities and territorial disputes, and are almost always problems between states. The main organs of the UN, the General Assembly and the Security Council, have very limited possibilities to prevent wars. The Committee created by the International Covenant on Civil and Political Rights may be a useful body for this. Its role must be strengthened. The International Court of Justice can also play a more important role than at present. In any case, it's very important to clarify when and how must be applied the right to self-determination of peoples recognized by the Charter of the United Nations and the Covenants, because many of the conflicts that have caused wars have to do with it. The UN bodies and functions in the field of human rights have the capacity to generate decisive soft power, but they should use that power much more effectively.

KEYWORDS

Human rights, UN, Human Rights Committee, right of peoples to self-determination, soft power, war.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. INSTRUMENTOS DE LA CARTA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. 1. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). 2. Comité de Derechos Humanos. 3. Ucrania.
- III. PODER BLANDO Y PODER DURO.
- IV. ¿SON EFICACES LOS MECANISMOS Y ÓRGANOS DE LA ONU EN LA PROTECCIÓN Y MEJORA DE LOS DERECHOS HUMANOS? 1. Corte Internacional de Justicia. 2. Vulneraciones de derechos humanos y colectivos.
- V. CONFLICTOS TERRITORIALES Y DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN. 1. Problemas territoriales internos en estados ajenos a la situación de colonización. 2. Necesidad de regulación para la exigibilidad y utilidad del derecho.
- VI. ALGUNAS REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN.
BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando comenzó la invasión de Ucrania, el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estaba celebrando una reunión. António Guterres, secretario general de esta institución, no esperaba que se iniciara la guerra porque consideraba que los problemas existentes podían resolverse mediante gestiones políticas y diplomáticas. En la región de Donbass de Ucrania había un conflicto armado desde 2014 y las gestiones que Guterres tenía en mente no habían conseguido acabar con él. Por decirlo todo, la ONU no pudo participar en los intentos de resolución de este conflicto y nunca se planteó llevar allí a los cascos azules.

La guerra es, sin lugar a dudas, el antagonista principal de cualquier sistema de derechos humanos, el arma destructiva más violenta que los destroza. Las guerras actuales (como la que se está produciendo en Ucrania) provocan graves ataques a la población civil, seguramente con el fin de generar terror, por odio y, quizás, para conseguir cuanto antes la rendición y la humillación del enemigo. La guerra, por tanto, además del derecho a la vida, vulnera todos los derechos fundamentales, es decir, la dignidad, la integridad física y moral, la libertad, así como los derechos sociales como el derecho a la educación y el derecho a la salud. Mención especial merecen los derechos de las mujeres, ya que muchas (algunas, menores) son violadas con crueldad ilimitada. O muchas de ellas quedan bajo las redes que organizan la trata o prostitución femenina. En la guerra de Ucrania también ha habido denuncias de que estas atrocidades se han producido. También en la guerra civil que se está produciendo en Etiopía. Qué decir de los derechos de las niñas y los niños. La guerra afecta, vulnera o anula casi todos los derechos que la Convención sobre los Derechos del Niño recoge para las menores y los menores de edad.

En consecuencia, una de las principales obligaciones de cualquier institución orientada a la protección de los derechos humanos es evitar o eludir la guerra. Si no lo hace, no está protegiendo los valores que fundamentan el ordenamiento de los derechos humanos porque incumple sus funciones y obligaciones. De ahí que sea tan lícito como necesario conocer o analizar qué es lo que falla en esta obligación de la ONU.

La historia de los derechos humanos no es muy larga. No es fácil, sin embargo, determinar el inicio del camino hacia su aprobación. No resulta, en todo caso, desacertado tomar como textos iniciales de los derechos humanos las declaraciones que se aprobaron en Francia y Estados Unidos a finales del siglo XVIII, aunque eran muy simples y carentes de garantías jurídicas.

A mediados del siglo pasado, como es sabido, los derechos humanos experimentaron un empuje notable, justo al finalizar la II Guerra Mundial. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (en adelante, la Declaración) fue aprobada en 1948. Todos los años, el día de su aprobación, el 10 de diciembre, celebramos el Día Internacional de los Derechos Humanos. Las Naciones Unidas nacieron al finalizar la guerra, en octubre de 1945, tras la conferencia de San Francisco.

La Carta de las Naciones Unidas (en adelante, la Carta) fue aprobada en San Francisco, coincidiendo con la creación de la ONU, en junio, y es el documento fundacional de dicha organización. En su preámbulo destacan dos objetivos principales. Por un lado, evitar la guerra, teniendo en cuenta que las guerras han generado un enorme sufrimiento a la humanidad. Por otro lado, se reivindica que los pueblos firmantes creen en los derechos humanos fundamentales, haciendo referencia expresa a la dignidad humana y a la igualdad (entre hombres y mujeres, así como entre naciones grandes y pequeñas).

Veamos cómo se definen los propósitos de las Naciones Unidas en el artículo primero de la Carta:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales (...)
2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad y al de libre determinación de los pueblos (...)
3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión (...)

Es evidente, por tanto, que evitar la guerra y asegurar el principio de igualdad de derechos aparecen conectados en los propósitos u objetivos de la ONU. Los derechos humanos no se mencionan expresamente en la Carta pero, pese a ello, su inclusión en el preámbulo es de gran importancia porque supone su integración en el núcleo

ideológico de las Naciones Unidas. Nos resultan llamativas dos cuestiones del artículo primero: el respeto al derecho de autodeterminación de los pueblos (en el segundo apartado) y el establecimiento de un método o cauce para resolver los problemas que puedan surgir entre las naciones a través de la cooperación internacional.

La Sociedad de Naciones, antecesora a la ONU, nació al finalizar la I Guerra Mundial como consecuencia del Tratado o convenio de Paz de Versalles. Los derechos humanos no se mencionan, no al menos como categoría incluida en los objetivos de esta organización. La Sociedad de Naciones y la ONU tienen planteamientos diferentes. La primera se crea por el Tratado de Paz de Versalles y cuando este colapsó –y, en consecuencia, sus bases quedaron invalidadas por la evolución sociopolítica que en gran medida se produce en Alemania–, la Sociedad de Naciones no pudo hacer nada para evitar la II Guerra Mundial.

La ONU fue impulsada por las potencias vencedoras de la guerra, pero si se compara con el proceso de creación de la Sociedad de Naciones, se observa un planteamiento radicalmente diferente, seguramente para evitar la repetición del fracaso de la organización internacional anterior.

Una de las funciones iniciales de la ONU fue la de realizar una declaración sobre los derechos humanos, para lo cual se designó una comisión presidida por Eleanor Roosevelt. Uno de los miembros más relevantes de dicha comisión fue el vasco-francés René Cassin.

Como conclusión de lo dicho hasta ahora, podemos decir que es evidente que la propia ONU y su sistema de derechos humanos tienen como objetivo o principio general evitar la guerra y prevenirla, y para ello deberán proteger el respeto a los derechos humanos y la igualdad entre los pueblos. También se establece el cauce para la resolución de problemas: la cooperación entre los pueblos. Estas tres reivindicaciones (el respeto a los derechos humanos, la igualdad entre los pueblos y la cooperación entre ellos) son principios generales sin valor jurídico. Creemos que es bastante evidente que las dos últimas han quedado en una declaración vacua.

El objetivo de este trabajo no es analizar el conjunto del sistema de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas, sino conocer hasta qué punto es efectivo ese sistema para la protección de los derechos fundamentales ante un riesgo de guerra, evitándola con ese fin. Es decir, teniendo en cuenta que la guerra, cualquier guerra, supone una destrucción de derechos, queremos conocer el grado de eficacia de los instrumentos de la ONU para prevenirla. Es evidente que este objetivo es verdaderamente difícil, pero las Naciones Unidas tienen la obligación de hacerlo, o al menos de intentarlo hasta el límite de sus posibilidades. Hay que reflexionar, por ello, en qué se pueden mejorar sus instrumentos para actuar de forma más eficaz a favor de dicho objetivo.

No vamos a analizar la totalidad del sistema ONU, ni siquiera la operatividad de todos los órganos y mecanismos de acción o de garantía de Naciones Unidas que pue-

den incidir en materia de derechos humanos. Nos centraremos en aquellos órganos y herramientas que entendemos que podrían ser eficaces en la prevención de las guerras, dejando a un lado al Consejo de Seguridad porque no ha dado muestras de ser útil para ese cometido.

Nos interesa, para el análisis del asunto central de este trabajo, tener un parámetro de comparación o de contraste para saber si en otros ámbitos de protección de derechos, la ONU es eficaz, o más eficaz. Nos aproximaremos, sin pretender llevar a cabo un análisis exhaustivo –que no sería necesario para lo que perseguimos–, al trabajo que Naciones Unidas lleva a cabo en la protección de los derechos de determinados colectivos que presentan algún elemento de vulnerabilidad. Prestaremos particular atención a un colectivo muy estigmatizado y perseguido en muchos países del planeta: el formado por las personas de orientación homosexual o bisexual, o de identidad de género trans. Presumimos que han de ser enormes las dificultades que, con respecto a los derechos de este colectivo, pueden encontrar los órganos de defensa de derechos de la ONU y, por esta razón, ello nos puede servir para testar el nivel de eficacia de Naciones Unidas en ámbitos que, a semejanza del referido a la prevención de la guerra, presentan serias dificultades u obstáculos.

El análisis que vamos a realizar será, inevitablemente, jurídico-político, porque el contexto de los derechos humanos es siempre político, y en sus procesos evolutivos las condiciones políticas y los instrumentos del Estado de derecho interactúan entre sí.

II. INSTRUMENTOS DE LA CARTA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

El eje central del sistema de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas es la denominada Carta Internacional de Derechos Humanos, compuesta por los siguientes documentos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que fueron aprobados en 1966 y entraron en vigor en 1976 y, finalmente, los protocolos facultativos vinculados a estos dos últimos pactos. El PIDCP tiene dos protocolos y el segundo de ellos es un protocolo especial sobre la pena de muerte.

El sistema universal de derechos humanos cuenta con otros convenios o tratados, especialmente sobre colectivos vulnerables: infancia, mujer, personas con discapacidad, migrantes, etcétera.

Nos centraremos estrictamente en el tema central de nuestro trabajo y, para ello, utilizaremos dos documentos de la Carta Internacional de Derechos Humanos: la Declaración y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Porque son estos los que recogen, en nuestra opinión, los principales instrumentos que pueden resultar

útiles para evitar las guerras. Dejamos de lado el PIDESC, tanto el propio tratado como el consejo creado para la protección de los derechos que el tratado recoge, ya que su análisis sería muy extenso y, si bien hay conexión con nuestra materia, hemos optado por delimitar el tema del estudio, sacándole el mayor rendimiento posible.

Las declaraciones, convenios o normas relativas a los derechos humanos quedan invalidadas cuando no existe una garantía efectiva para su protección y ejecución. De ahí que tengamos que analizar qué dicen al respecto las citadas declaraciones y tratados.

La primera no dice nada. Es más, la naturaleza jurídica de la Declaración no está clara y hay diferentes puntos de vista entre los expertos. No entraremos en esta cuestión porque nos desviaríamos del objetivo de este estudio. Sin embargo, es evidente que no tiene carácter de tratado internacional. De la Declaración no se derivan directamente obligaciones jurídicas para los estados, y, asimismo, no genera derechos subjetivos. La Declaración, aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, no establece, por tanto, instrumentos jurídicos relacionados con el ejercicio de los derechos que recoge.

Entonces, ¿no tiene ningún valor? Más allá de la cuestión de su naturaleza jurídica, podemos decir que tiene un valor político y ético, valores que en la evolución de la ONU se han destacado en más de una ocasión. En este sentido, hay que subrayar que los dos pactos anteriormente referidos, el PIDCP y el PIDESC, tienen su origen y fundamento en la Declaración.

Los tratados sobre derechos humanos aprobados en diversas regiones del mundo tienen conexiones con la Declaración, y acogen buena parte de sus derechos. Es el caso del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 o la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981. En relación con estos tratados regionales de derechos humanos, debemos advertir que no existe ninguno en la región de Asia.

Asimismo, la Declaración contiene un valor interpretativo de los dos pactos a los que nos hemos referido y, por supuesto, un valor político que, como hemos dicho, puede servir para inspirar e impulsar la acción de la ONU y sus organizaciones. La Declaración, al carecer de claro valor jurídico, no es un parámetro judicial de la Corte Internacional de Justicia, es decir, no puede utilizarse para iniciar pleitos por presuntas violaciones de su contenido, ni para examinar y decidir sobre cuestiones en vía judicial. Sin embargo, en cuanto a la segunda cuestión, la Corte podría utilizarla para interpretar las normas que ha de aplicar. En definitiva, la Declaración inspira en gran medida el ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos, y a la hora de trabajar principios jurídicos generales e instrumentos interpretativos es tan imprescindible como necesario tenerla en cuenta.

1. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (PIDCP)

El PIDCP no recoge todos los derechos de la Declaración². Una de las razones, y no es la única, es que algunos de sus derechos se desarrollan en el otro pacto, el PIDESC. Asimismo, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos reconoce algunos derechos que no aparecían en la Declaración, como el derecho a la autodeterminación de los pueblos que más adelante comentaremos. Para la entrada en vigor de PIDCP, según su artículo 49, era necesario que 35 estados depositaran un instrumento de ratificación o adhesión, lo que no ocurrió hasta 1976. Actualmente son 173 los estados que han ratificado dicho pacto.

Resulta significativo que el PIDCP, en su preámbulo, establezca la dignidad humana como base para el cumplimiento de los derechos. Asimismo, reconoce este derecho fundamental como vía para la paz y lo define en su párrafo tercero. He aquí los pasajes más significativos:

Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables,
Reconociendo que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana,
Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales.

De lo que establece el preámbulo se deduce que la dignidad se vincula a las condiciones en las que se pueden ejercer los derechos (no solo civiles y políticos sino también sociales, económicos y culturales). Esto parece una tautología: si los derechos no se pueden ejercer no hay dignidad, y, al mismo tiempo, los derechos se derivan de la dignidad propia de los seres humanos. En mi opinión, el texto del preámbulo quiere decir que es el cumplimiento de los derechos que establece el Pacto lo que garantiza la dignidad humana, porque la dignidad, principal fuente de los derechos, necesita, para existir, un hábitat adecuado para el cumplimiento de dichos derechos.

En el preámbulo se menciona la paz, que también se relaciona con la dignidad. En las disposiciones del PIDCP, sin embargo, no se hace referencia a la paz o a la guerra. En nuestra opinión, si la dignidad humana y el ejercicio de los derechos requieren unas

2 Corriente Córdoba, 1976: 137.

condiciones determinadas, es evidente que la guerra las anula y, por ello, podemos decir que en el Pacto está implícita la obligación de evitar la guerra. Creemos que los pilares fundamentales de todo el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas son la paz y la dignidad humana. Por tanto, aunque carezcan de un valor jurídico directo, en modo alguno se puede negar su relevancia para la aplicación e interpretación de este sistema. Es más, carecen de un mandato normativo directo, pero tienen un mandato político claro para los órganos de la ONU: realizar el trabajo y el esfuerzo necesarios para salvaguardar esos principios y valores superiores.

El PIDCP genera obligaciones para los estados que lo han ratificado, sin duda. No hay más que leer los siguientes apartados, recogidos en el artículo segundo del Pacto:

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna (...)
2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto (...)
3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:
 - a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

En esencia, la principal obligación que establece el PIDCP, que podríamos considerar como un tratado internacional, es introducir los derechos que se recogen en el Pacto en los ordenamientos de los estados que lo han ratificado. Pero en caso de incumplimiento, ¿hay algún instrumento para hacer cumplir esa obligación?

2. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

El PIDCP crea el Comité de Derechos Humanos, y los estados firmantes tienen la obligación de cumplir las obligaciones correspondientes. El artículo 40 dispone que los estados miembros informarán al Comité sobre el cumplimiento de los derechos reconocidos por el Pacto.

Hay que decir que ese cumplimiento es débil. No obstante, el primer Protocolo Facultativo que se aprobó junto con el Pacto, precisa y concreta los compromisos establecidos para con el Comité.

En ese sentido, el Protocolo completa las disposiciones del PIDCP de la siguiente manera:

Artículo 2.

Con sujeción a lo dispuesto en el artículo 1, todo individuo que alegue una violación de cualquiera de sus derechos enumerados en el Pacto y que haya agotado todos los recursos internos disponibles podrá someter a la consideración del Comité una comunicación escrita.

Artículo 3

El Comité considerará inadmisibles toda comunicación presentada de acuerdo con el presente Protocolo que sea anónima o que, a su juicio, constituya un abuso del derecho a presentar tales comunicaciones o sea incompatible con las disposiciones del Pacto.

El Comité está estrechamente vinculado al PIDCP y a su Protocolo para el cumplimiento de sus disposiciones. No debe confundirse con el Consejo de Derechos Humanos. Está formado por expertos independientes. Analiza los informes de los estados sobre el grado de cumplimiento de los derechos del Pacto, así como las denuncias de posibles vulneraciones.

En cuanto a la aplicación del PIDCP y el Protocolo, hay una cuestión importante en relación con otra competencia del Comité: la facultad de formular comentarios u observaciones generales para interpretar los textos citados³. Queremos subrayar dicha competencia, en relación con las reservas que se pueden establecer a la hora de ratificar el Pacto.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que si un tratado no prohíbe la formulación de reservas, el estado que ratifique dicho tratado podrá plantearlas a la aplicación de sus disposiciones, excluyéndolas o interpretándolas de una forma determinada, a menos que “la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado”⁴.

A la luz de las reservas que los estados estaban formulando, el Comité vio la necesidad de aprobar una observación general⁵. En dicha observación general se manifiesta que 46 de los 127 estados que han ratificado el PIDCP han formulado reservas en sus instrumentos de ratificación. El Comité recuerda que la Convención de Viena deja claro que las reservas no se pueden oponer al objeto y el fin del tratado, y así lo precisa en esa observación general. Según el Comité, no serían aceptables las reservas a los mecanismos de garantía de derechos establecidos por el Pacto (los recogidos en el artículo

3 Los comentarios u observaciones generales son criterios de interpretación del Pacto o del Protocolo que puede formular el Comité. No tienen fuerza vinculante, pero es habitual que se aprueben.

4 Véase el artículo 19.3 de la Convención de Ginebra sobre el Derecho de los Tratados suscrito en Viena el 23 de mayo de 1969.

5 La Observación General citada es la número 24, dictada por el Comité el 11 de noviembre de 1994.

3.2 del PIDCP). Ni las reservas a la función de vigilancia por parte del Comité. Asimismo, el Comité afirma que no se puede dar por buena la reserva al artículo primero del Pacto, que reconoce el derecho de autodeterminación de los pueblos.

A continuación, mencionaremos un mecanismo que puede dar solución a los conflictos entre estados, que se recoge en el artículo 41.1 del PIDCP. He aquí su contenido esencial:

Con arreglo al presente artículo, todo Estado Parte en el presente Pacto podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple las obligaciones que le impone este Pacto. Las comunicaciones hechas en virtud del presente artículo sólo se podrán admitir y examinar si son presentadas por un Estado Parte que haya hecho una declaración por la cual reconozca con respecto a sí mismo la competencia del Comité. El Comité no admitirá ninguna comunicación relativa a un Estado Parte que no haya hecho tal declaración.

(...)

e) A reserva de las disposiciones del inciso c), el Comité pondrá sus buenos oficios a disposición de los Estados Partes interesados a fin de llegar a una solución amistosa del asunto, fundada en el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales reconocidos en el presente Pacto.

Como se puede observar, el procedimiento es muy preciso. Es evidente que los redactores del Pacto querían dar gran importancia a este mecanismo de resolución de conflictos que surgen entre los estados. Es más, el apartado e) faculta al Comité para realizar labores de mediación, y esa vía puede ser sumamente interesante, teniendo en cuenta que personas independientes de diferentes países (en concreto, 18), todas ellas expertas en derechos humanos, forman parte de aquel.

Para que el Comité pueda ejercer esta competencia, es necesario que al menos diez de los estados miembros adheridos al PIDCP hayan aceptado expresamente el mecanismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.2. Este requisito se cumple en la actualidad, aunque, si no estamos equivocados, solo 49 estados han aceptado este mecanismo o vía de resolución de conflictos⁶. Además, existe una segunda condición para utilizar la vía 41.1: el Comité solo puede aceptar las comunicaciones de los estados que hayan reconocido expresamente la competencia del Comité.

6 Estos son los estados que la han reconocido: Alemania, Argelia, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Chequia, Chile, Congo, Croacia, Dinamarca, Ecuador, Estados Unidos de América, Eslovaquia, Eslovenia, España, Filipinas, Finlandia, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Guyana, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Perú, Polonia, Reino Unido, República de Corea, Rusia, Senegal, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Túnez, Ucrania y Zimbabue.

Lo establecido en este artículo se completa con lo preceptuado en el siguiente, el artículo 42. Veamos seguidamente qué dice

a) Si un asunto remitido al Comité con arreglo al artículo 41 no se resuelve a satisfacción de los Estados Partes interesados, el Comité, con el previo consentimiento de los Estados Partes interesados, podrá designar una Comisión Especial de Conciliación. Los buenos oficios de la Comisión se pondrán a disposición de los Estados Partes interesados a fin de llegar a una solución amistosa del asunto, basada en el respeto al presente Pacto.

(...)

7. Cuando la Comisión haya examinado el asunto en todos sus aspectos, y en todo caso en un plazo no mayor de doce meses después de haber tomado conocimiento del mismo, presentará al Presidente del Comité un informe para su transmisión a los Estados Partes interesados:

a) Si la Comisión no puede completar su examen del asunto dentro de los doce meses, limitará su informe a una breve exposición de la situación en que se halle su examen del asunto;

Consideramos de sumo interés las posibilidades que ofrece esta comisión de conciliación. Para que se constituya debería activarse previamente la vía de la comunicación regulada en la disposición anterior, algo que nunca ha ocurrido, por lo que nunca se ha llegado a poner en marcha ninguna comisión de conciliación.

Con arreglo al procedimiento del artículo 41, un estado puede denunciar que otro incumple las obligaciones del Pacto. El artículo 20 del PIDCP establece la siguiente obligación:

Artículo 20

1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley.
2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

Hay numerosos casos, algunos muy vivos, que entran de lleno en los supuestos a los que se refieren los párrafos primero y segundo de ese artículo. Además, es evidente que en la práctica totalidad de las guerras que han tenido lugar tras la II Guerra Mundial se ha producido alguna vulneración de los derechos humanos que recoge el PIDCP: la de una minoría étnica o cultural en la mayoría de los casos, lo que se ha convertido en una excusa para querer dominar por medio de las armas territorios o regiones de otro Estado.

Las intenciones de los redactores de los artículos 41 y 42 del Pacto, así como las supuestas buenas intenciones de los estados que los reconocieron, han quedado frus-

tradas, dado que no se han utilizado estos mecanismos, y no hay indicio alguno de que se vayan a emplear.

3. UCRANIA

Antes del inicio de la guerra contra Ucrania, Rusia tuvo la posibilidad de acudir al Comité con motivo del conflicto que surgió en la región ucraniana de Donbass, presentando una comunicación y activar así el mecanismo del artículo 41 (y 42).

Dado que hemos citado a Ucrania, nos parece oportuno incluir en este trabajo las observaciones finales publicadas recientemente, el 9 de febrero, por el Comité de Derechos Humanos como conclusión del octavo informe sobre ese país⁷. Teniendo en cuenta que Rusia emprendió la invasión pocos días después (concretamente el 22 de febrero) y que el presidente Putin, en las declaraciones para justificar tal acción, mencionó lo que estaba ocurriendo en las provincias de Donetsk y Luhansk (ambos en Donbass), nos parece que es muy pertinente destacar algunas de las conclusiones del informe del Comité.

Deberíamos destacar la utilidad de la labor del Comité en el campo de vulneraciones de los derechos humanos. En el siguiente apartado analizaremos la fuerza y naturaleza de esa utilidad pero, en todo caso, habría que elogiar la precisión de los informes del Comité y las recomendaciones que emite como consecuencia del diagnóstico realizado, que podrían facilitar la mejora de la situación de los derechos humanos. Hay que tener en cuenta que los informes se realizan periódicamente y que se analiza el cumplimiento de las recomendaciones. En este sentido, el informe de Ucrania concluye:

(...) en 2027 el Estado parte recibirá la lista de cuestiones del Comité antes de la presentación del informe y deberá presentar en el plazo de un año sus respuestas a la lista de cuestiones, que constituirán su noveno informe periódico. El Comité también pide al Estado parte que, al preparar el informe, consulte ampliamente a la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales que operan en el país.

El informe critica claramente el incumplimiento de los dictámenes del Comité y, en relación con ello, también una decisión del Tribunal Supremo de Ucrania. Asimismo, muestra su rechazo a la suspensión de la aplicación de algunas disposiciones del Pacto. Se solicita el cumplimiento de las garantías judiciales y procesales en el marco del estado de excepción vigente en aquel país. El informe denuncia campañas y acciones contra minorías (se mencionan expresamente romaníes, húngaros, testigos de Jehová, tártaros de Crimea y personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales) en medios

7 Observaciones finales sobre el octavo informe periódico de Ucrania (original en inglés; traducido al castellano por la ONU). 2022-2-9. CCPR/C/UKR/8 - [Undocs.org](https://undocs.org).

de comunicación y cometidos por grupos de extrema derecha, y exige la adopción de medidas más rigurosas para combatir los delitos de odio. Asimismo, el Comité denuncia la falta de avances significativos en la investigación de las violaciones graves de los derechos humanos ocurridas “en el contexto del conflicto armado”. El informe menciona las siguientes vulneraciones: ejecuciones sumarias, actos de violencia sexual, secuestros, desapariciones forzadas, detenciones ilegales o arbitrarias y actos de tortura y malos tratos, presuntamente cometidas por personal del ejército y las fuerzas del orden de Ucrania.

Pero también se destacan algunos aspectos positivos. Subrayemos el siguiente párrafo, que aparece en el apartado quinto sobre aplicabilidad del Pacto:

El Comité, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Resolución 68/262 de la Asamblea General, sobre la integridad territorial de Ucrania, acoge con agrado las medidas adoptadas por el Estado parte para velar por el respeto de los derechos humanos en las regiones de Donetsk y Luhansk, que no están bajo el control del Gobierno, y en la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol, ocupadas temporalmente por la Federación de Rusia.

A la vista de lo ocurrido a partir del 22 de febrero, y repasando retrospectivamente los antecedentes de la guerra y su génesis, la conclusión es tan clara como preocupante: si las autoridades de un estado tienen la voluntad firme de llevar a cabo una acción contra otro estado, por conflictos territoriales o por alguna otra razón, los mecanismos de las Naciones Unidas y las vías de mediación no tienen nada que hacer, se convierten en perfectamente inútiles para evitar la guerra. Rusia no quiso hacer uso de los mecanismos de la ONU. Bien podía haber utilizado el informe del Comité al que nos hemos referido para implicar al Comité en el conflicto de Donbass.

Por último, sorprende que ese informe del Comité no haya tenido eco ni en los medios de comunicación ni en las redes sociales. Las búsquedas que hemos realizado no han dado ningún resultado. Si se quiere incidir en la opinión pública y en las instituciones con capacidad de decisión, es necesario, más que nunca, difundir los mensajes en los dos ámbitos mencionados.

III. PODER BLANDO Y PODER DURO

Joseph Nye creó el concepto de poder blando en 1990⁸. Años más tarde explicó el concepto con mayor profundidad⁹. Si el poder duro, en las relaciones internacionales,

8 Nye (1990).

9 Nye (2005).

es el uso de la fuerza y las amenazas, es decir, las armas o la presión económica (como los embargos y bloqueos), el poder blando sería la capacidad de influir por otros medios y cambiar las situaciones o las relaciones. Estos medios pueden ser la cultura, la buena imagen de un país, la ideología o alguna otra forma o instrumento que no sea el poder duro clásico. Nye explicaba así el concepto: “Un país puede alcanzar los objetivos que desea en la política mundial por el mero hecho de que otros países quieran sumarse a su camino, compartir sus valores, seguir su modelo, alcanzar su nivel de bienestar, etcétera”.

Este poder blando no solo sería utilizado por los estados, sino también por otros actores que operan a nivel internacional, especialmente las ONG, las organizaciones no gubernamentales. Y, a nuestro entender, las decisiones y acciones de los órganos de la ONU también constituyen poder blando. Hay una investigación interesante que utiliza seis categorías para medir el poder blando (cultura, educación, tecnología, cultura empresarial, diplomacia y política interna) y en función de ellas elabora una lista de estados¹⁰.

En un artículo recientemente publicado, Nye habla de la actualidad del poder blando¹¹. En su opinión, las principales características de ese poder serían la cultura, los valores políticos (democracia y derechos humanos) y las políticas que se llevan a cabo (cuando se consideran legítimas “porque su ámbito tiene en cuenta los intereses de los demás”). Nye habla de un nuevo concepto, el poder inteligente, al valorar la estrategia de China, que sería una combinación entre poder duro y blando¹².

El concepto de poder blando está muy extendido y las herramientas que se le atribuyen se están empleando cada vez más. Así, por ejemplo, Qatar estaría utilizando el fútbol para reforzar su protagonismo y capacidad de influencia a nivel mundial. Los instrumentos de Corea del Sur serían la música (K-Pop), las películas y series (“El juego del Calamar” por citar un ejemplo), los de Japón serían la tecnología y la innovación, etcétera.

El profesor Baldassare Pastore, al analizar el concepto *soft law*, es decir, derecho blando¹³, afirma que es posible considerarlo fuente de derecho. Se incluirían en esta categoría las normas, resoluciones y declaraciones sin valor jurídico directo. En opinión del jurista citado, los elementos que entran dentro de la categoría del derecho blando tendrían capacidad de generar normas generales y estándares internacionales (en los ámbitos de los derechos humanos y el medio ambiente) y, asimismo, se les debe reconocer el valor para interpretar las normas. Los textos sin valor jurídico directo en

10 Véanse los resultados del trabajo *The soft power 30* (2016) en la web portland-communications.com

11 Nye (2022).

12 La diplomática estadounidense Suzanne Nossei fue la primera en utilizar ese concepto –*smart power*– en el año 2004.

13 Pastore (2014).

el ámbito internacional y en el de la ONU podrían adquirir una gran importancia si nos atenemos a la tesis de Pastore y otros.

En nuestra opinión, si todos estos conceptos que acompañan al adjetivo “blando” quieren tener influencia y capacidad para cambiar o moldear las cosas, deberían actuar en el foro público; es decir, en los medios de comunicación, en las pantallas (por medio del cine o las series) o en las redes sociales. Si al poder duro a menudo le gustan las sombras para presionar o amenazar, el poder blando necesita luz y difusión pública.

La institución del *ombudsman* –también denominada ararteko o defensor del pueblo– utiliza el poder blando para que se cumplan sus resoluciones y recomendaciones. La figura del *ombudsman*, creada en Suecia en 1809, ha tenido una evolución significativa en los países en los que se ha constituido dicha institución en las últimas décadas, especialmente en los que salieron de una dictadura (España y Portugal o la mayoría de los países latinoamericanos). Los defensores del pueblo se han vinculado en esos países a la defensa de los derechos humanos. En consecuencia, los defensores del pueblo no solo deberían analizar las quejas ciudadanas, sino también las políticas públicas y las necesidades sociales para mejorar la protección de los derechos humanos. En este segundo ámbito de actuación, para que sus recomendaciones, que no tienen fuerza ejecutiva, sean eficaces y útiles –es decir, si quieren tener capacidad de modificar las políticas públicas o la actividad de la administración– resulta de vital importancia que los *ombudsman*, como el ararteko, y quienes lideren dichas instituciones tengan *autoritas* y un gran reconocimiento social. Eso les permitiría hacer uso del poder blando con el fin de hacer cumplir sus resoluciones y recomendaciones y conseguir una gran capacidad de influencia ante las administraciones públicas.

Si aplicamos el planteamiento expuesto, así como las sugerencias contenidas en él, a los órganos e instituciones de la ONU, podríamos considerar que su trabajo y sus acciones y propuestas tienen margen para que resulten más provechosos para los derechos humanos y en concreto en el ámbito de desatascar o resolver los conflictos. Para ello, tendrían que incrementar notablemente su poder blando y utilizar sus instrumentos de forma más adecuada y eficaz.

IV. ¿SON EFICACES LOS MECANISMOS Y ÓRGANOS DE LA ONU EN LA PROTECCIÓN Y MEJORA DE LOS DERECHOS HUMANOS?

Son numerosos los órganos e instituciones de la ONU que trabajan en el ámbito de los derechos humanos. Los más importantes, por su naturaleza política, son la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. Este último tiene, como es sabido, un límite que no puede romper a la hora de adoptar resoluciones o de hacer valer su voluntad mayoritaria: el derecho de veto de los miembros permanentes de este órgano. En relación con la guerra de Ucrania, como se ha visto en otros muchos casos, el Consejo no

ha podido adoptar una resolución. Quienes querían reprobar la invasión rusa plantearon el tema en la Asamblea, donde una mayoría muy destacada aprobó una resolución, superando la mayoría de 2/3 exigida para ello¹⁴. Sin embargo, la resolución no tiene fuerza ejecutiva. El valor de estas resoluciones es político.

La Comisión de Derechos Humanos, muy poco eficaz desde un principio, fue disuelta en 2005 y sustituida por el Consejo de Derechos Humanos. La Asamblea de la ONU aprobó la Resolución 60/251, por la que se creó este Consejo en marzo de 2006, con la esperanza de que fuera más eficaz que la Comisión al dotarle de mayor capacidad y peso. Está formado por 47 representantes de estados, elegidos por la Asamblea General.

El último periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos se celebró del 28 de febrero al 1 de abril pasado. La única decisión de la que se hicieron eco los medios de comunicación fue la expulsión de Rusia del Consejo¹⁵. En las reuniones del Consejo, se debatió sobre lo que estaba sucediendo en Ucrania y se decidió realizar una investigación, para lo que se designó a tres expertos. Se debatieron 90 informes, se aprobaron 35 resoluciones y Michelle Bachelet, alta comisionada para los Derechos Humanos, informó sobre los trabajos realizados. Se debatieron todos los conflictos que hay en el mundo... ¿y qué? ¿Se ha resuelto después alguno de ellos? ¿Se ha dado fin en los meses siguientes a alguna guerra como consecuencia de la labor del Consejo? ¿Se ha mejorado la situación de los gays, lesbianas y transexuales en los países que sufren acoso o amenaza de muerte? La respuesta a todas esas preguntas es que no.

Los asuntos de mayor relevancia de la agenda del 48º periodo de sesiones que se celebró del 13 de septiembre al 1 de octubre del pasado año fueron los siguientes: el estado de los derechos humanos en Nicaragua, la reconciliación de las diferentes comunidades en Sri Lanka, la región Tigray en Etiopía, la situación de los rohinyá y otras minorías étnicas en Myanmar, o el estado de los derechos humanos en Yemen. Hubo mucho debate, se adoptaron numerosas resoluciones... ¿Ha habido mejoras, soluciones, avances en la defensa de los derechos humanos en los conflictos o lugares citados? Según lo que se puede leer en los medios de comunicación, no, con una excepción. En Yemen se acordó un alto el fuego de dos meses el 1 de abril, pero no parece que esa consecuencia sea atribuible al Consejo. La labor de mediación la llevó a cabo Hans Grunberg, el representante especial para Yemen designado por el secretario general de la ONU. Es posible que el debate que se produjo en el seno del Consejo en relación con ese conflicto y las decisiones adoptadas tuvieran alguna incidencia. Los resultados y los beneficios del poder blando no son medibles.

14 De los 193 estados que integran la ONU, 141 votaron a favor del texto.

15 Con posterioridad, el 7 de abril, la Asamblea General suspendió la participación de Rusia en el Consejo de Derechos Humanos por las "violaciones y abusos graves y sistemáticos" cometidos durante la invasión de Ucrania.

Con todo, si bien lo que el Consejo puede hacer en defensa de los derechos humanos y, sobre todo, en la resolución de conflictos políticos y armados es muy escaso, debería valorarse positivamente la existencia de este órgano, ya que el debatir sobre los problemas y conflictos es siempre positivo, y las resoluciones adoptadas pueden, aunque sea poco probable, llegar a tener consecuencias o incidencia política.

1. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

Podemos decir que en situaciones de violencia o guerra y en conflictos políticos asociados a ellas el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos no son efectivos. Y en lo relativo a anticiparse a los problemas, es decir, en tareas de prevención, probablemente tampoco. El secretario general, y especialmente sus representantes especiales, sin embargo, tienen o pueden tener mayor capacidad. Ahora bien, para que su trabajo sea provechoso, creemos que es necesaria la voluntad política de los propios agentes o protagonistas de un conflicto dado. En el caso del Sáhara, por ejemplo, los representantes especiales del secretario general han fracasado una y otra vez, porque Marruecos no quiere, de ninguna manera, cumplir las resoluciones de la ONU.

La Carta de las Naciones Unidas creó la Corte Internacional de Justicia, y su composición y funcionamiento están regulados por un estatuto propio¹⁶. No vamos a realizar aquí un estudio de sus decisiones, porque nos desviaríamos del objeto de nuestro análisis, pero resulta muy interesante conocer la naturaleza y las consecuencias de las mismas¹⁷. Para poder interponer demandas, es preciso dar la aprobación previamente a su jurisdicción (hasta ahora 72 estados lo han hecho). Tan solo los estados pueden iniciar los procedimientos. Si un estado demandado no participa en el procedimiento, la Corte puede continuar. Sin embargo, sus decisiones solo afectan a los estados que están implicados en el procedimiento. ¿Y si no se cumple la sentencia? El estado beneficiario de la sentencia podría acudir al Consejo de Seguridad, órgano responsable de la ejecución de la sentencia de la Corte. Pero, claro, los estados con derecho a veto pueden impedir el cumplimiento de la sentencia.

La Corte ha abordado numerosos temas de gran interés, y ha puesto en vías de resolución algunos conflictos complejos, pero los problemas de la máxima relevancia no han llegado a sus manos. En consecuencia, podemos decir que, aunque su capacidad es limitada, merece ser considerado como un órgano eficaz, si nos atenemos al análisis de conflictos y a la emisión de las resoluciones ligadas a ellas que ha llevado a cabo. Ha

16 Esta Corte no debe confundirse con otra más conocida. Estamos hablando de la Corte Penal Internacional, creada en Roma en 1998. Tiene su sede en La Haya, no es un órgano de la ONU, y no han aprobado su competencia, entre otros, los Estados Unidos de América, Rusia, China e Israel.

17 Bonifaz (2012).

dado solución a algunas disputas fronterizas (fronteras terrestres y marítimas) entre estados, como la disputa entre Dinamarca y Noruega en 1988, entre Camerún y Nigeria en 2002, entre Nicaragua y Colombia en 2012, entre Rumanía y Ucrania en 2009 o entre Perú y Chile en 2014. Existe otro tribunal que ha resuelto algunos conflictos, la Corte Permanente de Arbitraje, que no está dentro del sistema de la ONU¹⁸.

El Consejo de Seguridad o la Asamblea General de la ONU pueden solicitar una opinión consultiva a la Corte. La más conocida es la emitida en 2015, que establecía que la decisión unilateral de Kosovo, antigua región autónoma de Serbia, de proclamarse estado independiente no era contraria al derecho internacional.

La Corte está analizando, cuando se han redactado estas líneas, la demanda que presentó Ucrania contra Rusia el 26 de febrero. La demanda afirma que Rusia ha provocado un genocidio, vulnerando la Convención para Prevención y Sanción del Delito de Genocidio¹⁹.

2. VULNERACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y COLECTIVOS

Los conflictos más difíciles de resolver son los que se producen entre estados, y en ellos los órganos de la ONU se enfrentan al tremendo reto de evitar las violaciones de los derechos humanos. Esas violaciones afectan con frecuencia a derechos de las minorías (culturales o étnicas, normalmente), y en ocasiones las denuncias de vulneraciones de derechos de comunidades con una identidad nacional singular dan lugar a conflictos armados o guerras. Debemos insistir en que las guerras destruyen los derechos humanos más elementales.

En el apartado introductorio de este trabajo hemos señalado que dedicaríamos un breve espacio a un análisis superficial sobre la protección de derechos, por parte de la ONU, de colectivos o grupos en los que concurre alguna circunstancia de vulnerabilidad porque, por ello, precisan de una protección de especial intensidad en el ejercicio de sus derechos. Prestaremos particular atención al colectivo LGBTI (lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales), uno de los más vulnerables. Este análisis nos servirá para contextualizar, de algún modo, el nivel de efectividad del sistema ONU en la protección de derechos en relación con la prevención de la guerra o de conflictos armados.

Cabría decir, *a priori*, que la protección de los derechos de los colectivos a los que nos hemos referido está estrechamente relacionada con los valores sociales que existen respecto a cada uno de ellos. Yendo a lo concreto, y por poner ejemplos concretos, podríamos decir sobre las personas con discapacidad que en general no generan rechazo

18 La Conferencia de Paz de La Haya de 1899 creó la Corte Permanente de Arbitraje. Este órgano, que no tiene relación con el Tribunal de Justicia Internacional, ha emitido algunos laudos arbitrales relacionados con conflictos entre estados. Por ejemplo, en septiembre de 2017, se pronunció sobre un enfrentamiento entre Croacia y Eslovenia en relación con un deslinde marítimo.

19 <https://www.icj-cij.org/en/case/182>

social. Cuestión distinta es la necesidad de políticas públicas que protejan sus derechos, principalmente el de igualdad; y la labor que realiza la ONU por medio de convenios, de la celebración de conferencias o de la designación de relatores especiales, tiene precisamente esa finalidad. Debe ser subrayado que la ONU impulsó la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. Cabe decir, en todo caso, que, en relación con los derechos de las personas con discapacidad, seguramente no hay que romper con muchas mentalidades o prejuicios. Lo que hay que hacer es habilitar medios, principalmente recursos económico-presupuestarios. No solo en países donde hay grandes necesidades. Sin ir más lejos, en Euskadi también estas personas tienen carencias y su derecho a la igualdad no está suficientemente garantizado. Así lo señalan al menos dos informes especiales del Ararteko²⁰. Todo lo dicho en relación con las personas con discapacidad sería aplicable a las personas en situación de pobreza grave. Hacen falta más dinero, más políticas públicas e inversiones.

La protección de los derechos de las mujeres, a nuestro entender, se encuentra en otro nivel de dificultad. Las políticas públicas y las inversiones presupuestarias son, por supuesto, necesarias, pero hay que hacer frente al machismo y al sexismo que están muy extendidos, lo que requiere un enorme esfuerzo. Las Naciones Unidas han impulsado numerosas iniciativas y generado medios y recursos en este sentido. Se creó el organismo especial ONU Mujeres, y se han celebrado cuatro grandes conferencias a nivel mundial, la última en Beijing/Pekín en 1995. Aunque se han dado avances importantes, es evidente que los derechos de la mayoría de las mujeres del mundo (no solo el de igualdad, sino también el derecho a la integridad física y moral, por ejemplo) no se respetan, y mucho menos se protegen o garantizan.

En cuanto a los derechos de las personas gais, lesbianas, bisexuales, trans e intersexuales, se podría repetir lo dicho sobre las mujeres con algunos matices importantes. Las ideas, prejuicios y actitudes agresivas hacia estas personas predominan en la mayoría de los países del mundo²¹. Muchos estados de la ONU mantienen una actitud homófoba militante. ILGA es una federación de muchas asociaciones y colectivos LGBTI de ámbito internacional. En 2002 se le negó el estatus consultivo en el ECOSOC²², en el Consejo Social y Económico, donde más de 5000 ONG lo tienen. En un segundo intento, en 2011, ILGA consiguió ese estatus²³.

20 Diagnóstico de accesibilidad en los hospitales de la CAPV para las personas con discapacidad. Informe extraordinario del Ararteko. 2017. <https://www.ararteko.eus/es/diagnostico-de-accesibilidad-en-los-hospitales-de-la-capv-para-las-personas-con-discapacidad-0>. Accesibilidad en edificios de uso público en la CAPV Informe extraordinario del Ararteko. 2003. <https://www.ararteko.eus/es/accesibilidad-en-edificios-de-uso-publico-en-la-capv>

21 Véase el informe de 2021 de ILGA <https://ilga.org/es/ilga-mundo-lanza-informe-anual-2021>

22 España, siendo presidente José María Aznar, también votó en contra.

23 Estos son los estados que votaron en contra: Bangladés, Egipto, Rusia, Ghana, Irak, Camerún, Marruecos, Namibia, Paquistán, Catar, Arabia Saudí, Senegal, China y Zambia. Estos otros se abstuvieron: Bahamas, Costa de Marfil, Filipinas, Guatemala y Ruanda.

Se ha avanzado en la protección de los derechos de esta minoría afectivo-sexual. Louise Arbour, la alta comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, reunió a varios expertos en la ciudad indonesia de Yogyakarta y elaboraron entre ellos en 2006 un documento sobre cómo el derecho internacional de los derechos humanos debería contemplar los derechos relacionados con la orientación sexual y la identidad de género. Los Principios de Yogyakarta (documento formado por 29 principios y algunas recomendaciones) se presentaron en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2007. Todavía no se han recogido en un tratado o pacto, y no tienen, por lo tanto, ninguna fuerza o valor jurídico. Ni siquiera son un compromiso político para la mayoría de los estados de la ONU.

En 2016 el Consejo de Derechos Humanos nombró a una persona experta para analizar la violencia o discriminación relacionada con la orientación sexual o la identidad de género. Ese cargo tiene menos categoría y capacidad que el de un relator, pero al menos expresa un compromiso de la ONU. Fue designado para el cargo el tailandés Vitit Muntarbhorn; en 2018, la responsabilidad fue asumida por el costarricense Víctor Madrigal-Borloz.

El balance de las actuaciones de la ONU en los ámbitos que hemos mencionado es irregular, y está muy condicionado por las circunstancias que concurren en cada caso. No sería muy correcto establecer comparaciones con la labor de la ONU en el campo de la prevención de la guerra, pero se puede afirmar que los déficits en este último ámbito son más acusados.

V. CONFLICTOS TERRITORIALES Y DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN

Algunos conflictos entre estados tienen como origen o excusa la ampliación del ámbito territorial, alegando razones históricas, o el apoyo a minorías nacionales. Es sabido que las fronteras de los estados contemporáneos han cambiado a menudo a lo largo de la historia (especialmente en Europa) o que son artificiales en muchos casos (principalmente en África). Puede haber muchas justificaciones para querer cambiar las fronteras, pues, si se mira hacia atrás. Por otro lado, podemos encontrar minorías nacionales en cualquier lugar. En algunos casos, estas minorías o una parte de ellas van a querer constituir su propio Estado independiente. Otras veces quieren ser ciudadanos de otro Estado. Los ejemplos son numerosos, sobre todo a la vista de la situación de los estados surgidos tras las disoluciones de Yugoslavia y de la Unión Soviética. Muchos serbobosnios de Bosnia-Herzegovina quieren ser ciudadanos de Serbia trasladando sus pueblos y tierras de un estado a otro. Seguramente, muchos serbocroatas de Krajina también aspiran a eso. La mayoría de bosnio-croatas tal vez querrían ser parte de Croacia. Kosovo era una provincia de Serbia (y el corazón de la nación para los nacionalistas serbios) pero se convirtió en un estado independiente en contra de la voluntad

de aquella; mientras los serbokosovares que viven al norte de Kosovo, querrían estar dentro del Estado de Serbia. Parece que la gran mayoría de los católicos de Irlanda del Norte quiere una Irlanda unificada, pero los protestantes desean seguir en el Reino Unido. Muchos nacionalistas catalanes aspiran a crear un estado independiente, separándose de España, pero quienes no se sienten nacionalistas catalanes se oponen a ello.

Podríamos poner más ejemplos, por supuesto. Hemos dejado sin mencionar, de momento, la situación de algunos estados que consiguieron la independencia cuando se disolvió la Unión Soviética, y la de Euskadi o País Vasco.

Muchos conflictos territoriales, vinculados o no a la existencia de comunidades nacionales sin estado, producen situaciones de violencia extrema o conflictos bélicos. La resolución de esos conflictos en un estadio temprano de su gestación evitaría, sin duda, la vulneración de muchos derechos.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) reconocen el derecho de autodeterminación de los pueblos, ambos en su artículo primero, y expresan, literalmente, lo mismo a lo largo de tres apartados. A saber:

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.
3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Se ha escrito mucho sobre este derecho. No vamos a profundizar en esta cuestión, porque es tema de gran complejidad, que requeriría, para realizar aportaciones doctrinales innovadoras, un análisis exhaustivo. Haremos uso de una magnífica monografía del profesor Juan Soroeta (2013)²⁴ que contiene una compilación de artículos doctrinales de expertos en derecho internacional de primer nivel. También haremos referencia a las aportaciones de otros especialistas para enriquecer el abanico de ideas. Expondremos también nuestra propia visión. Todo ello supeditado al objetivo de este trabajo.

24 Soroeta, 2013: 453.

La primera cuestión que surge en la interpretación de las disposiciones del PIDCP y de PIDESC es si el derecho a la libre determinación se limita a los procesos de descolonización, o si también son titulares del mismo las comunidades o entidades de carácter nacional o pueblos que se encuentren dentro de un estado. Parece que la mayoría de los expertos en derecho internacional se posiciona a favor de la primera opción, pero hay puntos de vista diferentes, a veces contrapuestos.

Tal es la confusión que ha generado la redacción del derecho de autodeterminación que se recoge en ambos pactos y las distintas resoluciones que ha adoptado la ONU, que se ha extendido en la doctrina jurídica la idea de que dicho derecho tendría dos dimensiones: uno interno y otro externo²⁵. Según el primero, los pueblos tendrían derecho a un gobierno elegido y a un sistema democrático en el que se garantizarían cauces de participación para todos. La segunda dimensión del derecho salvaguardaría la capacidad de un pueblo que se encuentra dentro de un estado para decidir su estatus internacional, incluida la posibilidad de ser estado independiente. Esta diferencia entre los dos niveles o dimensiones se debe en gran medida a la Resolución 2625 aprobada por la Asamblea de la ONU. Esta resolución establece una cláusula de salvaguarda a favor de la integridad territorial de los estados pero, al mismo tiempo, la compagina con el cumplimiento de la igualdad de derechos y el derecho de autodeterminación de los pueblos, “por tanto dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivo de raza, credo o color”. A juicio de algunos, en relación con los estados democráticos que se encuentran fuera de situaciones de descolonización, el derecho de autodeterminación no permitiría la posibilidad de ser un estado independiente a las entidades territoriales o pueblos en el interior de aquellos estados. Por el contrario, otros creen que, viendo la evolución de este derecho dentro y fuera de la ONU, es innegable que todos los pueblos, es decir también los que están dentro de un estado, son titulares del derecho a la libre determinación²⁶.

Otro debate doctrinal se refiere a si se trata de un principio o de un derecho²⁷. Desde su redacción inicial en la Carta de las Naciones Unidas, el derecho de autodeterminación de los pueblos ha tenido una larga trayectoria, ya que se recoge en los dos pactos de 1966, así como en varias resoluciones de la ONU. Asimismo, se ha discutido y utilizado en múltiples ocasiones.

Se puede decir que está claro que estamos hablando de un derecho. Pero todo derecho necesita desarrollo legislativo, jurisprudencia y praxis, y este derecho tiene todavía muchos puntos oscuros. En primer lugar, porque no se trata de un derecho individual, sino que corresponde “a los pueblos”. El concepto de “pueblo” es resbaladizo y

25 Soroeta, 2013: 467.

26 Ezeizabarrena (2004).

27 Cuenca y Beltrán (2018).

muy difícil de definir y concretar. En los procesos de descolonización existía un criterio objetivo: la población dentro de la entidad territorial que la potencia colonizadora fijó, con sus fronteras, durante la colonización o en el proceso de descolonización. Pero incluso en estos casos, la concreción del sujeto “pueblo” titular del derecho no es nada fácil, ya que muchos de los estados surgidos en los procesos de descolonización son artificiales o, porque más de uno abarca múltiples etnias, idiomas y nacionalidades en su seno. Los conflictos políticos y armados que han surgido en algunos lugares de Asia o África tienen su origen en ese hecho.

1. PROBLEMAS TERRITORIALES INTERNOS EN ESTADOS AJENOS A LA SITUACIÓN DE COLONIZACIÓN

Las reivindicaciones del derecho a la autodeterminación o las reivindicaciones de independencia surgidas en el interior de estados que no se encuentran en situaciones de colonización han generado numerosos debates y dudas jurídicas y políticas. En cuanto a la concreción del concepto de “pueblo”, y en el caso vasco, ¿cuál sería el sujeto del derecho de autodeterminación? ¿La Comunidad Autónoma de Euskadi? ¿La CAE y Navarra? ¿Una Euskal Herria con siete provincias como reivindican los partidos nacionalistas? ¿Los territorios históricos que a lo largo de la historia han gozado de cierta soberanía (Gipuzkoa, Álava, Señorío de Bizkaia, Reino Viejo de Navarra incluida la Baja Navarra)? En los estados descentralizados, sí existe un elemento objetivo para concretar el “pueblo”: las entidades territoriales (estados federados o comunidades autónomas). Pero en muchos casos esto no deja muy claras las cosas. Solo hay que tener en cuenta lo ocurrido cuando se disolvió Yugoslavia. En Eslovenia, con una identidad nacional homogénea, no hubo guerra civil en el proceso de convertirse en un estado independiente; pero sí la hubo en Croacia o Bosnia-Herzegovina, porque había identidades nacionales diferentes en cada una de ellas. No es una cuestión baladí, porque puede provocar guerras. Además de los dos casos mencionados, en algunos estados independientes surgidos tras la disolución de la Unión Soviética, las minorías con identidad nacional rusa (o una parte de ellas) han mostrado su deseo de adherirse a Rusia (frecuentemente por medio de las armas). Así ha ocurrido en Abjasia y Osetia del Sur de Georgia, en Transnistria de Moldavia o en Crimea, Luhansk o Donetsk de Ucrania.

La concreción del pueblo como sujeto del derecho de autodeterminación no es la única dificultad. ¿Cómo se materializaría ese derecho? Según una idea bastante pacífica en la doctrina, debería hacerse mediante referéndum. También hay quien opina que en la pregunta habría que ofrecer más de una opción²⁸.

28 Soroeta (2013).

A continuación se plantean más cuestiones que precisan ser aclaradas. ¿Qué mayoría sería necesaria para que el resultado tuviera efectos jurídicos? ¿Bastaría el 51 % de las personas que han votado, o habría que exigir más de la mitad del censo, quizás una mayoría cualificada? ¿El derecho de autodeterminación debe ejercerse en un solo referéndum o en varios? En el segundo caso: ¿cuántos y con qué periodicidad? Si la consulta para la creación de un nuevo estado independiente es rechazada, ¿es razonable hacer otra más adelante, como en Quebec? ¿Y en el caso contrario? ¿Ampararía el derecho de autodeterminación el hecho de que el pueblo que se ha constituido en estado independiente, después del ejercicio de este derecho, haga un referéndum para que más adelante renuncie a ese estatus y quiera volver al antiguo estado?

La razón para formular todas estas preguntas no es llegar a la conclusión de que el derecho de autodeterminación es impracticable por su extrema complejidad, sino que se quiere hacer patente la necesidad de una regulación.

2. NECESIDAD DE REGULACIÓN PARA LA EXIGIBILIDAD Y UTILIDAD DEL DERECHO

Todos los elementos que han aflorado en la argumentación precedente (y probablemente muchos más) deberían ser regulados o aclarados, a nuestro juicio, antes de ejercer el derecho de autodeterminación. La concreción de este derecho recogido en el derecho internacional presenta, sin embargo, dificultades *a priori* en los ordenamientos jurídicos de los estados. En primer lugar, ¿a quién correspondería concretar este derecho? ¿Debería realizarse a través de un tratado impulsado por la ONU? ¿Sería función de los parlamentos nacionales? Es sabido que el Parlamento catalán ejerció este derecho para aprobar la ley del referéndum y realizar la consulta bajo su amparo. Como es sabido, ambos fueron declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional. El Consejo de Estado emitió un dictamen²⁹ señalando que este derecho no forma parte del bloque de la Constitución, aun cuando España ha ratificado la Carta de las Naciones Unidas que recoge el derecho de autodeterminación así como los dos pactos que la desarrollan. La interpretación jurídica del Consejo de Estado es muy discutible, pero no aportaría nada al objetivo de este estudio rebatir sus argumentos.

Sí que resulta interesante recordar lo ocurrido en los procesos de creación de nuevos estados fuera de los procesos de descolonización. Hay que decir que en ninguno de ellos se ha hecho uso de la autodeterminación internacional, no al menos valiéndose y desarrollando ese derecho concreto. Por otro lado, a pesar de que las constituciones de la Unión Soviética o Yugoslavia recogían el derecho a la autodeterminación, cuando ambos estados se rompieron, en ninguno de los dos casos se utilizó la vía constitucional (y legal) en los procesos de creación de nuevos estados independientes. El diálogo y

29 Véase el apartado IV del dictamen <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2017-793>

la negociación política fueron los instrumentos utilizados para separar Chequia y Eslovaquia y, paradójicamente, el camino que posibilitó la disolución de la Unión Soviética fue el consenso, un cierto consenso, cuando Yeltsin, presidente de Rusia, se unió a los dirigentes de las restantes repúblicas soviéticas para disolver la URSS y crear 15 estados independientes.

En el caso de Yugoslavia no hubo acuerdo cuando las tres primeras repúblicas proclamaron su independencia. Ante esto, Milosevic envió tanques a Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina. Montenegro y Macedonia del Norte se hicieron independientes sin conflictos armados. El último episodio (¿o penúltimo?) de Yugoslavia fue, sin embargo, sangriento: el camino emprendido por Kosovo, la provincia autónoma de Serbia, hacia un estado independiente³⁰.

Teniendo en cuenta todo esto, es imprescindible hacer la siguiente reflexión. En todos los casos mencionados el derecho ha jugado un papel limitado, siendo la política, las armas y los intereses de los estados poderosos los que han condicionado y decidido las nuevas situaciones. Cuando se han producido conflictos armados, la ONU ha tratado de resolverlos; pero en relación con los problemas políticos que existían antes del estallido del conflicto bélico no ha existido la posibilidad de utilizar el derecho de autodeterminación como instrumento para solucionarlos. Seguramente no había posibilidad de solución, pues los estados y las fuerzas que los sustentan, incluidas las profundas y ocultas, tienen una disposición muy firme a mantener la unidad del estado. Además, la ONU ha establecido el principio de integridad territorial de los estados, particularmente en la Resolución 2625 (XXV). Esto choca con el derecho de autodeterminación, de lo que algunos expertos concluyen que este derecho, como derecho del derecho internacional, se limita a los procesos de descolonización³¹. Los estados, en sus ordenamientos constitucionales, podrían regular este derecho, desde luego. Debemos constatar que, a medida que avanzamos en nuestro análisis, resulta cada vez más evidente que para poder ejercer el derecho a la autodeterminación, este debe ser objeto de regulación, es decir, deberían concretarse todos sus elementos, contornos y características por medio de un tratado, una constitución o una ley.

La Corte Internacional de Justicia emitió su dictamen sobre la independencia de Kosovo a petición de la Asamblea General de la ONU. Su punto de vista reviste un gran interés³². Llama la atención el hecho de que evita la cuestión del derecho a la autodeterminación (que suponemos que también era un tema complicado para estos jueces)

30 La mayoría de aquella antigua provincia era musulmana y culturalmente albanesa, y chocó con los serbios. Una minoría de identidad nacional serbia vive al norte de Kosovo y la situación ha sido muy conflictiva. Como consecuencia de la mediación de la Unión Europea, Kosovo del Norte tiene autonomía política dentro del nuevo estado independiente.

31 Soroeta (2013).

32 International Court of Justice. Reports of judgments. Advisory opinions and orders. Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo. Advisory opinion of 22 July 2010.

y, para ello, señala que solo responderá a la pregunta que se le ha formulado sobre si esa declaración de independencia es contraria a la legislación internacional. Los puntos 82 y 83 del dictamen son muy claros en este sentido.

En el asunto que nos ocupa el referente más mencionado en el mundo jurídico es, sin duda, el dictamen del Tribunal Supremo de Canadá sobre la cuestión de Quebec (ejerciendo su función de constitucionalidad, ya que allí no hay un tribunal constitucional)³³. No se trata de una sentencia, sino de una opinión o dictamen que carece de efectos jurídicos. Destacaríamos en este texto estos dos argumentos. Por un lado, argumenta que Quebec no es titular de un derecho a la autodeterminación, y que lo establecido en el derecho internacional no es de aplicación al caso, porque hay cauces de participación democrática dentro de Canadá, y el Tribunal concluye que Quebec ejerce la autodeterminación a través de ellos. Es evidente que, aunque no se mencione expresamente, los jueces tienen en cuenta la Resolución 2625 de las Naciones Unidas y la cláusula de salvaguarda que esta recoge. El segundo argumento más relevante del dictamen es que, a través de vías democráticas (mediante la celebración de un referéndum), Quebec ha manifestado su disposición a separarse de Canadá porque desea un autogobierno más profundo, lo que debe negociarse políticamente.

VI. ALGUNAS REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

El sistema de promoción y protección de los derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas es muy amplio y complejo. Está compuesto por muchos textos e instituciones, y a lo largo de este estudio hemos visto los más importantes. Es difícil hacer una valoración, siquiera breve, desde un punto de vista de derechos humanos, porque hay muchas luces y sombras y no sería, en modo alguno, correcto poner una nota global a este sistema. Además, la eficacia de los órganos de las Naciones Unidas no es normalmente directa, sino indirecta, lo que la hace muy difícil de medir.

La eficacia está muy relacionada con la exigibilidad de las decisiones. Si los derechos son exigibles, y, por tanto, su supuesta violación puede plantearse ante un tribunal que tiene la facultad de ejecutar sus sentencias o decisiones, es evidente que, de ser así, la exigibilidad y eficacia de un sistema de derechos humanos será alta. Parte del sistema de las Naciones Unidas no está lejos de estas características. Si se establece la posibilidad de acudir a la Corte Internacional de Justicia como garantía de lo que establecen los pactos, convenios o tratados internacionales promovidos por la ONU, su eficacia puede ser elevada. El ámbito material de la Corte de Justicia es muy amplio, tal

33 Opinión sobre la secesión de Quebec. Texto de la opinión emitida el 20 de agosto de 1998 por el Tribunal Supremo de Canadá. Documentos INAP. Documento n.º 18.

y como señala el artículo 36.1 de su Estatuto: “La competencia de la Corte se extiende a todos los litigios que las partes le sometán y a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes”.

Hemos analizado de forma superficial, ya que no era el objeto directo de este estudio, la protección de los derechos de los colectivos vulnerables. Podemos asegurar que cuando las vulnerabilidades tienen su origen, no solo en la discriminación sufrida durante siglos, sino también en prejuicios o actitudes excluyentes o discriminatorias provocadas por un determinado sistema de orden social y de valores cultural-ideológicos, el avance de los derechos humanos es muy lento, ya que la eliminación de estos elementos requiere un trabajo ingente. Algunos estados no están dispuestos a acometer esa labor, por lo que la eficacia del sistema de derechos humanos de la ONU es débil. Así ocurre con los derechos de las mujeres y, sobre todo, con los derechos de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales (personas LGBTI). Los ordenamientos y órganos nacionales son los encargados de la defensa y protección de estos derechos. Asimismo, cabe citar los órganos y tribunales supraestatales que tienen la función de garantizar los derechos humanos en determinadas regiones del mundo (como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que garantiza judicialmente los derechos fundamentales reconocidos por la Unión Europea, o la Corte Africana de Derechos Humanos).

Las entidades y órganos de la ONU (en particular, ONU Mujeres) pueden influir en la transformación del estado de los derechos. Pueden emplear lo que se denomina poder blando para mejorar de forma activa los derechos de las personas y de los grupos. Asimismo, sus declaraciones y resoluciones pueden ser utilizadas por las ONG (organizaciones no gubernamentales) o por los órganos políticos y tribunales nacionales para ejercer presión o influencia política o para interpretar los ordenamientos jurídicos estatales.

El objetivo principal de este trabajo ha sido analizar qué pueden hacer las Naciones Unidas para evitar las situaciones de mayor vulneración de los derechos humanos, es decir, las guerras, ya que uno de los principales deberes de las Naciones Unidas para proteger los derechos humanos es, a nuestro entender, prevenir las guerras.

El secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, realizó unas declaraciones significativas el 10 de enero de 2017 en su primera intervención ante el Consejo de Seguridad, inmediatamente después de su elección. Manifestó que el objetivo principal de la organización es evitar conflictos y guerras. En sintonía con sus ideas, conviene recordar que los tres pilares fundamentales de la ONU son la paz y la seguridad, el desarrollo sostenible y los derechos humanos –relacionados todos ellos entre sí–, por lo que habría que hacer un especial esfuerzo para prevenir los conflictos y las guerras. Guterres anunció que impulsaría reformas profundas para conseguir estos objetivos. Pasados cinco años, se puede constatar que se han producido cambios

significativos en la estructura de alto nivel de la ONU. Se han creado dos nuevos departamentos. Uno, el Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación de la Paz, unificando dos departamentos ya existentes y dotando de mayor solidez al nuevo. El otro, el Departamento de Operaciones de Paz, una de cuyas tareas sería la prevención de conflictos.

Estos cambios, sin embargo, no han modificado sustancialmente nada. No solo porque no se ha evitado la invasión de Ucrania y la terrible guerra que allí está teniendo lugar. También han estallado otras guerras o conflictos muy duros en los últimos años, en los que se han producido vulneraciones graves y masivas de los derechos humanos. En Siria ha habido violaciones, y qué decir de la guerra de Yemen. Millones de mujeres y hombres han visto mermados sus derechos fundamentales, y hay que hacer una referencia especial a los derechos de las personas menores de edad. Poco después de que Guterres asumiera su cargo, cientos de miles de rohinyás fueron expulsados de Myanmar, cuando el país estaba liderado por Suu Kyi, que había recibido el Premio Nobel de la Paz. Las agencias y los representantes de las Naciones Unidas realizaron una excelente labor de apoyo a las personas refugiadas y afectadas, pero hay que subrayar, desgraciadamente, la impotencia de la ONU en ese caso. También ante la guerra que estalló en la región etíope de Tigray. Las noticias que han podido llegar nos relatan situaciones de una crueldad inimaginable. Son numerosísimas las violaciones de derechos humanos, así como los asesinatos que se están cometiendo. Por otra parte, existen problemas cronificados, en los que las Naciones Unidas no han sido capaces de resolver los conflictos existentes ni de ejecutar sus propias resoluciones. El Sahara y Palestina son casos flagrantes en ese sentido, y los ecos de las violaciones de los derechos humanos que ocurren en esos dos países nos llegan constantemente.

En todos los casos mencionados, y en otros muchos, las Naciones Unidas han fracasado. En algunos conflictos (Etiopía, Siria o Yemen), al tratarse de guerras civiles, probablemente resulte muy difícil la intervención de los órganos de la ONU. Pero en Siria y en Yemen hay otros estados implicados de forma destacada en la guerra, apoyando a uno u otro bando y, por lo tanto, no han sido solo guerras internas. En el caso de Etiopía, los soldados de Eritrea han apoyado al gobierno de Adis Abbeba mediante la introducción de ayuda en Tigray.

Cuando surge un conflicto entre dos estados, creemos que, si no hay ningún otro interés geopolítico concernido, la resolución del mismo no debería ser difícil. La Corte Internacional de Justicia, como hemos señalado anteriormente, ha resuelto algunos problemas. Asimismo, el Tribunal Permanente de Arbitraje también tiene la función de resolver conflictos interestatales.

En cambio, cuando los intereses de una gran potencia están en juego, entendemos que la ONU no puede hacer nada, y solo hay que ver qué ha ocurrido con este tipo de problemas para comprobarlo. La impotencia de las Naciones Unidas es consecuencia, principalmente, del derecho de veto que estas potencias tienen ante el Consejo

de Seguridad, ya que les permite bloquear cualquier iniciativa. Pero no solo por eso. Si alguna gran potencia decide promover o proteger sus intereses por medio de las armas o de alguna otra forma (induciendo y apoyando dictaduras militares en Latinoamérica, por ejemplo, como hizo en el pasado EE. UU.) no hay nada que hacer. Lo que está ocurriendo en Ucrania es muy significativo en este sentido. Cabe constatar que algunos estados poderosos siguen teniendo pulsiones expansionistas, aunque el colonialismo y el imperialismo sean cosas de siglos anteriores. Por otro lado, el capitalismo ha alcanzado una dimensión mundial, y las empresas y corporaciones gigantes tienen intereses en todo el mundo. También ha surgido el poder blando, mediante el cual los intereses económicos o geoestratégicos existentes pueden encontrar vías para su satisfacción más allá de las fronteras de los estados y sin provocar guerras. Sin embargo, el mundo tiene tres enormes amenazas que, a nuestro juicio, pueden volverlo todo del revés. En primer lugar, la guerra de Ucrania, cuya evolución puede discurrir por vías muy diferentes, y la situación geoestratégica en la que quede Rusia cuando termine. En segundo lugar, hay que ver si el crecimiento de China provoca un choque (es decir, un choque armado) con Estados Unidos y, junto con ello, si se soluciona la cuestión de Taiwan. En tercer lugar están los cambios que supondrá la crisis climática (sequías, inundaciones...) y los gigantescos movimientos migratorios que pueden surgir como consecuencia de aquellos.

Si esos tres factores no desvirtúan el papel de la ONU, sus órganos podrían jugar un papel más sólido en el futuro para prevenir y evitar conflictos armados y guerras que eliminan o destruyen los derechos humanos. Podemos afirmar que, como consecuencia del análisis realizado, dos son los órganos que podrían tener un mayor peso efectivo: el Comité relacionado con el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Corte Internacional de Justicia. Asimismo, la Secretaría General, a través de sus comisionados o representantes especiales y de los nuevos departamentos creados, podría tener mejores oportunidades, pero de momento no se han visto resultados positivos.

En todo caso, debería realizarse una enorme labor de sensibilización para que todos los estados interioricen que la paz y la necesidad de evitar las guerras están plenamente relacionadas con la protección de los derechos humanos y la dignidad humana, delegando en las Naciones Unidas las labores de mediación para evitar y resolver conflictos. Las personas de reconocido prestigio y con *auctoritas*, como las que conforman el Comité y la Corte, podrían hacer un trabajo notable en ese sentido, pero para hacerlo posible es preciso que exista una voluntad política previa: la voluntad de todos los estados que conforman la ONU, sobre todo la de los más poderosos. ♦

BIBLIOGRAFÍA

Bonifaz Tweddle, G. (2012). La ejecución de los fallos de la Corte Internacional de Justicia. *Themis*, 62, 289-326. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9026>

Corriente Córdoba, J. A. (1976). España y los convenios internacionales de protección de los derechos humanos. *Anuario español de derecho internacional*, 3, 129-172. Recuperado de <https://hdl.handle.net/10171/20087>

Cuenca Touar, R. E. y Beltrán Ramírez, J. P. (2018). El Derecho a la autodeterminación de los pueblos y los movimientos independentistas. *Criterio libre jurídico*, 15(2), 111-136. <https://doi.org/10.18041/1794-7200/criteriojuridico.2018.v15n2.5576>

Ezeizabarrena, X. (2004). Algunas consideraciones sobre el derecho de libre determinación de los pueblos. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 2004(2), 1335-1354.

Nye, J. S. (1990). *Bound to lead: the changing nature of American power*. New York: Basic Books.

Nye, J. S. (2005). *Soft power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs.

Nye, J. S. (11-1-2022). Whatever happened to soft power? *Project Syndicate*. Recuperado de <https://www.project-syndicate.org/commentary/whatever-happened-to-soft-power-by-joseph-s-nye-2022-01>

Pastore, B. (2014). Soft law y la teoría de las fuentes del Derecho. *Soft power*, 1(1), 74-89. Recuperado de <http://www.softpowerjournal.com/web/wp-content/uploads/2014/10/articulo-5-Soft-law-y-la-teor%C3%ACa-de-las-fuentes-derecho.pdf>

Soroeta Licerias, J. (2013). El derecho a la libre determinación de los pueblos en el siglo XXI: entre la realidad y el deseo. En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz (2011)* (pp. 453-504). Madrid: Tecnos. Recuperado de <https://www.ehu.es/documents/10067636/10765866/2011-Juan-Francisco-Soroeta-Licerias.pdf/00f0923b-31b8-0f20-b596-f60a02f77733?t=1539857012000>