

**GUTIÉRREZ ESPADA, C.; CERVELL HORTAL, M.J., *Nacimiento, Auge y Decadencia de la Responsabilidad de Proteger*, Granada, Editorial Comares, 2014, 201 págs.**

En los últimos años, especialmente a partir de la Cumbre Mundial de 2005, uno de los temas que ha suscitado un importante debate doctrinal pero, sobre todo, un importante debate político a escala internacional, ha sido el de la noción de la responsabilidad de proteger, concepto enunciado a partir de la evolución de otra noción controvertida como la de la intervención humanitaria. No hay duda, a mi entender, que son demasiadas las crisis y los conflictos recientes que han generado y están generando importantes tragedias humanitarias como para pensar que, definitivamente, la comunidad internacional ha de adoptar las medidas contundentes que puedan resultar necesarias para evitar los sufrimientos y los dramas humanitarios que, quizás, de manera absolutamente perversa, nos hemos acostumbrado a contemplar, periódicamente, en nuestros televisores. El compromiso y la solidaridad con todos los seres humanos -al fin y al cabo, todos habitamos en un, aunque diverso, mismo y único planeta- debería comportar poner fin a situaciones como las que se están viviendo -por poner un solo ejemplo y como se refleja en esta obra- en Siria. Precisamente, a los que defienden a las víctimas y honran su recuerdo, exigiendo también la adopción de las medidas necesarias para evitar más sufrimiento, dedican sus dos autores esta monografía.

Pues bien, estas profundas y comprometidas convicciones humanitarias se respiran y traslucen constantemente en la monografía que se comenta, que constituye, a mi juicio, un completo análisis, desde la perspectiva del Derecho Internacional, de esta reciente y no completamente asumida noción de la responsabilidad de proteger. Los dos autores que la firman no esconden en ningún momento sus convicciones y lo que hacen en esta monografía es fundamentarlas jurídicamente con un estudio riguroso de la aparición de esta noción, de su contenido y alcance y, especialmente, de la más reciente práctica internacional al respecto, que ha acabado por poner de manifiesto un cierto declive o decadencia de la responsabilidad de proteger. Se trata, además, de dos profesores de la Universidad de Murcia que ya han publicado en los últimos años, conjunta y separadamente, otros estudios en los que también han abordado la noción de la responsabilidad de proteger, a veces desde un punto de vista más general o, en otras ocasiones, en relación con determinados conflictos concretos.

Ello me lleva también a subrayar, inicialmente, algo muy característico de los dos autores que firman esta monografía y es que, aunque, quizás, se les pueda tachar de lo que sea, estoy seguro que nadie podrá nunca atreverse a calificarlos de ágrafos. En efecto, tanto conjunta como separadamente, la obra de Gutiérrez Espada -el maestro y mentor-, así como la obra, más limitada por razón de edad, de Cervell Hortal, están resultando ser muy prolíficas y se extienden por distintos campos científicos del Derecho Internacional, lo que pone de relieve su inmensa capacidad de trabajo y su intensa dedicación a la actividad universitaria. Pero, a mi entender, además de cuantitativamente, lo más relevante de su producción científica es que, cualitativamente, sus múltiples y diversas publicaciones se caracterizan por la seriedad, rigor y

profundidad en sus análisis, la abundante utilización de bibliografía y documentación especializada, la precisión de sus observaciones y su capacidad de extraer planteamientos y conclusiones de Derecho Internacional en el contexto de situaciones y conflictos muy diversos de la actualidad internacional. Es por tanto, una obra prolífica, que está completamente al día de la evolución del Derecho Internacional y que, además -como decía-, resulta profundamente comprometida. A todo lo cual se puede añadir, igualmente, que los dos autores escriben muy ágilmente y que la lectura de sus publicaciones -así sucede también en esta monografía- resulta fácil, sugerente e, incluso, entretenida, tanto para el lector especializado como para el lector menos especializado pero interesado en el desarrollo y en la evolución de la sociedad internacional contemporánea y de algunos de los temas y conflictos internacionales de mayor actualidad.

Por lo que se refiere a su contenido, el mismo título de la monografía que se comenta expresa claramente la voluntad que han tenido los autores de esta obra de realizar un examen lo más completo posible de la noción de la responsabilidad de proteger, desde su nacimiento, su auge y su -lamentablemente- actual estadio de declive o decadencia. Sobre este eje central gira también la estructura sistemática de esta monografía de los dos profesores murcianos, aunque con una deriva quizás innecesaria y que más adelante comentaré. En efecto, después de una introducción que sitúa el genocidio de Srebrenica, de julio de 1995, como el revulsivo que acabaría llevando a la formulación de la noción de la responsabilidad de proteger, la monografía se estructura en tres apartados centrales: un primero sobre el nacimiento de la responsabilidad de proteger; un segundo, más breve, sobre el auge de la responsabilidad de proteger; y un tercero, el más extenso, sobre la decadencia de la responsabilidad de proteger, aunque los autores tienen el decoro de poner esta decadencia entre interrogantes, manteniendo así un cierto hábito esperanzador. Un apartado cuarto se ocupa de la responsabilidad de proteger y de la Estrategia Española de Seguridad y su Política Exterior. Finalmente, unas sustanciosas conclusiones preceden a un extenso y completo repertorio bibliográfico y documental.

El primer apartado, dedicado al nacimiento de la responsabilidad de proteger, parte, como no podía ser de otra manera, de las labores de la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados y del Informe que hizo público esta Comisión en el año 2001 sobre la responsabilidad de proteger. Presentada la Comisión y su Informe y esa nueva concepción de la soberanía estatal como responsabilidad, los autores abordan los tres pilares que se plantean respecto del contenido de esta responsabilidad de proteger: la responsabilidad de prevenir; la responsabilidad de reaccionar; y la responsabilidad de reconstruir. En este análisis del contenido del Informe ya se pone de manifiesto, de manera obvia, que el núcleo central de los problemas reside en la responsabilidad de reaccionar y en la adopción de las medidas coercitivas que resulten necesarias y, en conexión con todo ello, en las responsabilidades que a este respecto tiene el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con las limitaciones que comporta el ejercicio del derecho de veto.

El segundo apartado, sobre el auge de la responsabilidad de proteger, es más breve y se ocupa de algunos informes académicos, del algún aspecto del contenido del Acta

constitutiva de la Unión Africana y, sobre todo, de los dos importantes informes previos a la Cumbre Mundial 2005 (que, por cierto, recuerdo a los autores que se celebró, precisamente, cinco años después de la Cumbre del Milenio). Se trata del Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio constituido por el Secretario General Kofi Annan y que en el año 2004 hizo público su Informe titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”; y del también muy importante y sugerente Informe del Secretario General para la Cumbre Mundial 2005 titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”. En ambos Informes se planteaba la noción de la responsabilidad de proteger y la exigencia de que el Consejo de Seguridad adoptase criterios o parámetros sobre la autorización del uso de la fuerza y, en su caso, autorizase una intervención armada por causa de humanidad en el contexto de esta noción de la responsabilidad de proteger. Planteado el contenido propuesto en los dos Informes, los autores de la monografía analizan cómo se incorporó finalmente -porque sí fue incorporada- la noción de la responsabilidad de proteger en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, despojada, eso sí, de cualquier referencia a su naturaleza jurídica y de sus elementos más problemáticos, igual que desapareció la previsión del establecimiento de unos parámetros para la autorización del uso de la fuerza. En cualquier caso, como subrayan los dos autores, la noción de la responsabilidad de proteger está desde entonces reconocida internacionalmente, aunque de manera imprecisa y confusa y sólo circunscrita a cuatro casos: genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. De ahí que resulte importante abordar el estudio de cómo se ha considerado y aplicado esta figura en la más reciente práctica internacional para concluir, así, sobre su naturaleza, contenido y alcance actuales.

Es a esto último a lo que se dedica el tercer apartado de la monografía que, como he indicado, los autores titulan entre interrogantes y dedican a preguntarse sobre la “¿Decadencia de la responsabilidad de proteger?”. Es el apartado más extenso de la monografía y los profesores de la Universidad de Murcia centran su análisis de la práctica internacional sobre la responsabilidad de proteger en tres vertientes. En una primera vertiente, subrayan que en estos últimos años se ha hecho mucho más énfasis en la prevención, como línea fundamental de la labor de Ban Ki-moon, que ha retomado planteamientos anteriores sobre la prevención de conflictos, pero que también ha intentado obviar u oscurecer el componente de la reacción en relación con la responsabilidad de proteger, por aquello de que este es el componente que resulta más controvertido. Este enfoque preventivo ha suscitado también debates anuales en la Asamblea General y, a fin de cuentas, no ha podido evitarse que siempre acabe planeando de manera subyacente el deber de reaccionar, atendiendo también al desarrollo y evolución de determinados conflictos.

En una segunda vertiente, los autores abordan la práctica de la incorrecta aplicación de la responsabilidad de proteger al hilo de caso de Libia que, como nos explican detalladamente, comportó la invocación de la responsabilidad de proteger, autorizando a los Estados Miembros a emplear “todas las medidas necesarias” (el eufemismo habitual que emplea el Consejo de Seguridad para referirse a la autorización del uso de la fuerza)

para proteger a la población civil. Sin embargo, como el conflicto de Libia puso de manifiesto, el uso de la fuerza empleado por la OTAN fue más allá de la autorización inicial y acabó amparando otras intenciones y llevando a cabo otras finalidades, derrocamiento de un régimen autoritario incluido. En este sentido, además de la incorrecta aplicación de la responsabilidad de proteger, que la acabaría desprestigiando, los profesores murcianos subrayan también la nula implementación del tercer componente de la responsabilidad de proteger en relación con la responsabilidad de reconstruir, como pone de manifiesto la crítica situación actual de Libia, al borde de la completa fallida como Estado.

En una tercera vertiente, después de abordar la centralidad en el enfoque más preventivo y la incorrecta aplicación en el caso de Libia, los dos autores de la monografía analizan el supuesto práctico que, quizás, está resultando más decisivo para el planteamiento de la pervivencia y juridicidad de la noción de la responsabilidad de proteger: su inaplicación absoluta en el caso de Siria. El de Siria es un conflicto interno, con grandes dosis de violencia y masivas violaciones de los derechos humanos por parte de los diversos actores presentes en el conflicto, que transcurre desde hace más de cuatro años, que está causando un sufrimiento humano indecible a la población siria y que ha puesto de manifiesto también las tremendas limitaciones de una adecuada y efectiva reacción de la comunidad internacional. Durante el desarrollo de las distintas fases o etapas por las que está pasando la guerra civil en Siria, el Consejo de Seguridad no ha sido capaz, en ningún momento, de adoptar las medidas contundentes necesarias, activando el Capítulo VII de la Carta y considerando el conflicto como una amenaza a la paz y a la seguridad internacional. Sólo en el marco del desmantelamiento de las armas químicas y en relación con el acceso de la ayuda humanitaria ha sido posible adoptar alguna resolución del Consejo de Seguridad y superar así el veto general de Rusia y China, en absoluto dispuestos -más allá incluso de los intereses geoestratégicos que puedan tener en la zona- a que pudiera repetirse en Siria lo sucedido en Libia y que se reforzara, así, el precedente. Los dos autores de la monografía realizan, en este sentido, un detallado y comparativo análisis de la práctica internacional en Libia y Siria para poner de manifiesto cómo una incorrecta aplicación en Libia acabó dificultando más todavía y bloqueando por completo la aplicación de la responsabilidad de proteger en relación con la situación en Siria.

En este orden de ideas, el ejercicio del derecho de veto bloqueando una acción contundente del Consejo de Seguridad en Siria es lo que conduce a los autores de la monografía a un análisis, a mi juicio excesivo, de la propuesta francesa de un Código de Conducta sobre este derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a los efectos de restringirlo. El tema es, sin duda, importante y condiciona obviamente el ejercicio de la responsabilidad de proteger, pero este relativamente extenso análisis -una quincena de páginas- de la propuesta francesa entiendo que va, en realidad, mucho más allá de la responsabilidad de proteger y resulta, a mi juicio, demasiado desubicado en el contexto de una monografía como la que nos ofrecen los dos profesores de la Universidad de Murcia.

Entiendo que el eje central de su monografía está en la responsabilidad de proteger y lo importante es, por tanto, lo que se plantea en las últimas páginas de este apartado tercero de la monografía sobre la perspectiva futura -esperanzada o desesperanzada- de la responsabilidad de proteger y su juridicidad. Para contrarrestar la paletada de cal que ha sido el análisis de su inaplicación en el caso sirio, los autores ofrecen una paletada de arena y recuperan el Informe del Secretario General de 2012 sobre la responsabilidad de proteger, que acaba reconociendo la necesidad de una respuesta oportuna y decisiva si falla la prevención, así como las resoluciones del Consejo de Seguridad en los casos de la República Centroafricana (2013) y del Yemen (2014), para poner de manifiesto la creciente convicción de que la protección de la población civil se está convirtiendo ya en un deber irrenunciable de la comunidad internacional.

La idea de plenitud en el análisis que se plantea desde el mismo título de la monografía queda, así, en mi opinión, perfectamente reflejada en los tres apartados centrales de la obra (Nacimiento, Auge y Decadencia). Es por esto que, precisamente, creo que el apartado cuarto de la monografía, titulado “La Responsabilidad de Proteger, la Estrategia Española de Seguridad y su Política Exterior”, resulta innecesario y rompe el esquema argumental perfectamente definido. Entiendo que los autores han querido, quizás con un exceso de vocación omnicompreensiva, abordar también la posición española sobre la responsabilidad de proteger, pero el apartado -de otro lado, muy breve-, más que aportar elementos de interés, acaba descompensando toda la estructura y el claro equilibrio sistemático alcanzado. Quizás podrían perfectamente -y los dos autores son muy capaces de hacerlo- derivar este análisis y plantearse otra publicación futura analizando a fondo la posición española respecto a esta noción, todavía con mayor interés ahora que España es miembro no permanente del Consejo de Seguridad. También, desde una perspectiva más estricta de política española, se podría poner más claramente de relieve, así, el diferente posicionamiento contenido en la Estrategia Española de Seguridad de junio de 2011 y en su revisión de 2013, con gobiernos de distinto color político; o, incluso, poner de manifiesto la limitada referencia al desarrollo del concepto de la responsabilidad de proteger en el marco de las Naciones Unidas, sin mayor alcance sobre la posición de España, que se plantea en la recientemente adoptada Estrategia de Acción Exterior.

Para terminar, debo señalar que la parte final del apartado tercero de la monografía se vincula de manera directa con las consideraciones finales que plantean los autores en el último apartado que titulan “En suma”. Se trata de un apartado que, en parte, constituye un sumario resumido de lo planteado en el conjunto del libro, aunque con nuevas referencias bibliográficas y documentales, pero entiendo especialmente que permite a los dos autores preguntarse de nuevo si la responsabilidad de proteger alcanzará finalmente la meta de la juridicidad, sin el condicionamiento del derecho de veto en el Consejo de Seguridad, así como sobre cuál sería la calificación jurídica de las intervenciones armadas por causa de humanidad sin la autorización del Consejo de Seguridad. En cualquier caso, pese a la constatada decadencia de la responsabilidad de proteger -por su incorrecta aplicación o por su inaplicación-, los dos autores insisten en la convicción de que la comunidad internacional no puede ya permitirse dejar sin protección a los civiles en el contexto de un conflicto armado y que, por tanto, la

responsabilidad de proteger como institución jurídica tiene aún sus opciones de futuro. Se resisten así los dos profesores de la Universidad de Murcia a afirmar que la responsabilidad de proteger se aboque a su completa decadencia y, como ellos mismos preocupadamente inquietan, se dirija “hacia el ocaso donde mueren los sueños”. Estoy plenamente de acuerdo con ellos por sobradas razones humanitarias: está claro que hay sueños que no deben morir y que, colectivamente, la comunidad internacional debe poder hacer efectivos.

**Xavier Pons Ràfols**  
**Universitat de Barcelona**