



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 2/2017

1. LA RESPONSABILITÀ DI PROTEGGERE E I SUOI OPPOSITORI (recensione a LUCA SUCCIMARRA, *Proteggere l'umanità. Sovranità e diritti umani nell'epoca globale*, Il Mulino, Bologna, 2016)

Il titolo della presente recensione non è casuale perché il volume di LUCA SUCCIMARRA costituisce un tentativo riuscito di rilettura critica di una dottrina tanto contestata quanto divisiva (quella della responsabilità di proteggere), al fine di elevare il dibattito scientifico da mera contrapposizione, il più delle volte quasi ... schizofrenica, tra adepti e contestatori, a riflessione approfondita basata su argomenti razionali tratti dalla speculazione giuridica, politica e filosofica.

Tale finalità in senso lato metodologica dell'opera, sia pure non dichiarata e forse neanche consapevolmente ricercata, richiama alla mente la vera e propria missione perseguita dalla celebre opera di JOSEPH E. STIGLITZ sulla globalizzazione (dal titolo appunto, nell'edizione italiana, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, 2002) che ha segnato il passaggio dal *Washington Consensus* (*rectius* ... dalla globalizzazione predatoria) al *Post Washington Consensus* (o globalizzazione ... dal volto umano). Beninteso, il percorso proposto dall'Autore rifugge dallo stereotipo del "libro a tesi" o del "volume manifesto" ed è basato su una narrazione elegante e sofisticata (per non dire postmoderna o addirittura per alcuni aspetti debitrice della cinematografia "tarantiniana" per la perdita diffusa della teleologia e della temporalità, la trama circolare, il labirinto citazionistico, l'ibridazione che la contraddistinguono), caratterizzata da una capacità e profondità di ascolto assai rara, che abbraccia diverse epoche storiche, tradizioni culturali e settori scientifici, un abbraccio epistemologico, ecumenico e ... protettivo che non a caso si riflette nel bel titolo del volume.

Il punto di partenza dell'analisi offerta dall'Autore è essenzialmente il dilemma sull'intervento umanitario emerso, a conclusione dell'*humanitarian decade*, in seguito alla crisi kosovara e così evocato dall'allora Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan nel suo celebre discorso tenuto il 20 settembre 1999 in apertura della 53° sessione dell'Assemblea generale: «*on one side, the question of the legitimacy of an action taken by a regional organization without a United Nations mandate; on the other, the universally recognized imperative of effectively halting gross and systematic violations of human rights with grave humanitarian consequences*». Nella medesima circostanza, tale dilemma è poi portato da Annan alle estreme conseguenze con riferimento all'incapacità

dimostrata dal sistema onusiano di sicurezza collettiva di fermare il genocidio in Ruanda attraverso la seguente e altrettanto famosa provocazione: «[I]f, in those dark days and hours leading up to the genocide, a coalition of States had been prepared to act in defence of the Tutsi population, but did not receive prompt Council authorization, should such a coalition have stood aside and allowed the horror to unfold?».

Ora, è chiaro che questi pungoli dialettici di Annan possono generare diverse perplessità nei conoscitori di cose onusiane e di dinamiche internazionali, in particolare sotto il profilo del collegamento che cercano di stabilire tra l'imperativo umanitario e specifiche crisi caratterizzate dall'inazione parziale del Consiglio di sicurezza: ad esempio, nel caso dell'intervento militare della NATO del 1999 in occasione della crisi del Kosovo (per le osservazioni critiche dell'Autore sul dibattito politico-diplomatico innescato da questa crisi, p. 72 ss.), l'allora Segretario generale avrebbe dovuto specificare non soltanto che esso era stato realizzato *out of area* (e anche ... *out of law*) rispetto all'organizzazione regionale di riferimento, ma soprattutto che era stato formalmente giustificato sia da ragioni umanitarie sia da interessi politico/territoriali (in questo senso, si veda l'ultimatum lanciato dalla NATO nei confronti del regime di Belgrado in cui si richiede non soltanto la fine delle violenze e il ritiro delle forze filoserbe dal territorio kosovaro, ma anche l'accettazione da parte di Milošević del progetto di accordo di Rambouillet che prevedeva lo svolgimento di un referendum sull'indipendenza del Kosovo). Quanto al genocidio in Ruanda, Annan dimentica (ma in questo è in ottima compagnia) che in quei "giorni bui" il Consiglio di sicurezza aveva peraltro deciso il rafforzamento (sia in termini di mandato che di effettivi) dell'operazione di *peace-keeping* già presente sul campo (*risoluzione 918 (1994)*) senza trovare alcun riscontro da parte delle grandi Potenze, inclusa la Francia che poi sarebbe intervenuta, a capo di una coalizione internazionale e a genocidio perpetrato, su autorizzazione del Consiglio di sicurezza (*risoluzione 929 (1994)*). In altri termini, l'allora Segretario generale avrebbe potuto e dovuto chiedere retoricamente alla platea onusiana perché le grandi Potenze, perfino quando invocano l'imperativo umanitario, preferiscono intervenire militarmente in maniera sostanzialmente unilaterale e non nell'ambito delle operazioni di pace dell'ONU (caso del Ruanda), quasi sempre perseguendo interessi geopolitici che hanno poco a che vedere con la protezione delle popolazioni civili dalla perpetrazione di crimini internazionali (caso del Kosovo).

Premesso ciò, è anche doveroso riconoscere (come fa ampiamente l'Autore dell'opera in commento) al discorso di Kofi Annan il coraggio intellettuale di porre alla comunità internazionale le domande "scomode" che l'affermazione del paradigma umanitario implica: come configurare il concetto di sovranità nell'era dei diritti umani? Quali sono le condizioni di legittimità dell'intervento umanitario? Come rendere effettiva la protezione della popolazione civile dalla commissione di crimini di massa nell'ambito del sistema onusiano di sicurezza collettiva? È anche chiaro che le anzidette questioni non possono essere affrontate con un approccio di tipo esclusivamente normativo, soprattutto in un periodo di cambiamento che richiede una rifondazione concettuale di ordine essenzialmente politico. In questo senso, il contributo offerto dal volume in esame è essenziale per gli stessi cultori del diritto internazionale che, proprio per poter (ri)affermare la distinzione tra la sfera del diritto e quella della politica, devono essere consapevoli delle derivazioni e delle implicazioni sociopolitologiche e filosofiche, e non soltanto giuridiche, delle nuove teorie.

Tale è il caso indubbiamente della dottrina della responsabilità di proteggere quale proposta nel celebre rapporto della *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), elaborato da una commissione internazionale indipendente istituita dal governo canadese e presentato nel dicembre del 2001 pochi mesi dopo gli attentati terroristici dell'11 settembre. Al pari dell'appello di Kofi Annan, anche il rapporto "The Responsibility to Protect" presenta una serie di aspetti critici non marginali, che del resto non vengono certo censurati nell'opera in commento, ma proprio dalla lettura del volume di SCUCCIMARRA emerge in maniera convincente un dato in parte sorprendente: detto rapporto e la teoria in esso racchiusa rappresentano il punto di riferimento ineludibile per comprendere (e magari anche per criticare ferocemente) non soltanto i caratteri fondamentali della dottrina in esame, com'è naturale che sia, ma anche i suoi seguiti e sviluppi nella prassi internazionale, inclusi i tentativi di arrivare ad una sua codificazione normativa nel diritto internazionale. In altri termini, a torto o ragione, detto rapporto è stato percepito a livello globale come un punto di svolta nella rappresentazione del binomio sovranità/diritti umani e nell'individuazione di un regime in materia di interventi umanitari, ovvero nella fissazione di alcuni parametri di legittimità e legalità che vengono correntemente utilizzati, perfino dagli stessi critici della dottrina, per valutare il grado di conformità della prassi applicativa.

La rilevanza assunta da questo documento epocale è dovuta, in particolare, a tre dei suoi elementi cardine: a) il passaggio da una concezione negativa e chiusa di sovranità ad un modello positivo ed aperto fondato sulla responsabilità principale del sovrano territoriale nel garantire la sicurezza umana della propria popolazione; b) il tentativo di configurare l'intervento umanitario non più come un diritto assai controverso nelle diverse varianti teoriche, ma nell'ambito di una responsabilità sussidiaria della comunità internazionale che prevede anche le dimensioni preventiva e ricostruttiva; c) l'elaborazione di una *governance* pseudo-giuridica dell'intervento militare, qualificato come «*an exceptional and extraordinary measure*», articolata in una soglia minima o "giusta causa" (in sintesi, la perpetrazione già avvenuta o imminente di un crimine di massa), in una serie di requisiti precauzionali (*right intention, last resort, proportional means, reasonable prospects*) e di principi operativi (in particolare, le operazioni militari devono avere un mandato chiaro, un comando unico, regole di ingaggio conformi al diritto internazionale umanitario, essere coordinate con le organizzazioni umanitarie e coerenti con l'obiettivo di proteggere la popolazione civile), ma soprattutto in uno sforzo serio di determinare chi è legittimato a decidere il ricorso a misure militari (in via generale il Consiglio di sicurezza che dovrebbe agire prontamente previa verifica obiettiva della situazione di fatto e con astensione "volontaria" dei membri permanenti dall'esercizio del diritto di veto «*in matters where their vital state interests are not involved* [sic]), le discutibili «*alternative options*» in caso di inazione consigliare essendo rappresentate dall'esame della questione da parte dell'Assemblea generale nell'ambito della procedura "Uniting for Peace" e dall'azione di una organizzazione regionale «*within area of jurisdiction*» con successiva richiesta di autorizzazione al Consiglio).

Tale fenomeno, sicuramente complesso e controverso, di assumere a modello di riferimento la dottrina della responsabilità di proteggere come enunciata nel Rapporto dell'ICISS, che in questa sede rileviamo sotto il profilo metodologico e non nel merito (... per quanto possibile), si manifesta chiaramente nei passaggi decisivi della prassi successiva. Qui ci

limitiamo a fare qualche riferimento esemplificativo delle sue diverse sfumature. In primo luogo, al pari di altri macroconcetti che ormai fanno parte del linguaggio e della cultura cosmopolita (“sviluppo sostenibile”, “stato di diritto”, “processi di democratizzazione”, ecc.), la responsabilità di proteggere (alle volte in parallelo con il suo concetto più ampio di “sicurezza umana”) viene richiamata, in maniera più o meno strumentale e coerente, in qualsiasi situazione o atto internazionale (dai rapporti di organismi internazionali alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza), come se fosse sufficiente la sua invocazione taumaturgica a salvare le popolazioni di volta in volta interessate da ogni genere di crimine e sofferenza. Il punto è colto lucidamente dall’Autore quando, a conclusione dell’osservazione critica delle oscillazioni del “pendolo umanitario”, ormai «*in una fase di retroversione*» in seguito alla cattiva o mancata attuazione del paradigma umanitario nelle crisi libica e siriana, nota che «*a dispetto delle sue controversie modalità di applicazione sul campo, occorre però prendere atto che il “linguaggio della responsabilità di proteggere” è divenuto nel frattempo una modalità di elaborazione politica e normativa ampiamente accettata nel sistema ONU*» (pp. 131-132).

L’applicazione più coerente della dottrina emerge con tutta probabilità dalla prassi recente del Consiglio di sicurezza in materia di riforma dei mandati delle operazioni di pace in situazioni di emergenza umanitaria che individua la loro priorità assoluta nella protezione della popolazione civile da ogni forma di violenza ed autorizza i caschi blu ad utilizzare la forza a questo fine. Più in chiaroscuro è il bilancio metodologico del tentativo di codificare la dottrina in esame nel diritto onusiano in occasione del *World Summit* del settembre 2005. Infatti, come osserva giustamente l’Autore, «*se è vero [...] che l’arco dei fenomeni presi in considerazione dagli artt. 138 e 139 del World Summit Outcome Document comprendeva, oltre alle dinamiche genocidarie e ai casi di pulizia etnica, anche i crimini di guerra e i crimini contro l’umanità, è vero anche che il diretto coinvolgimento della comunità internazionale era subordinato alla “manifesta” incapacità del singolo Stato di proteggere i suoi cittadini e non poteva concretarsi in alcuna forma di intervento non mediata dal Consiglio di sicurezza*» (p. 126). In tale circostanza, è stata l’ala più estremista dei sostenitori della responsabilità di proteggere a lamentare un sostanziale tradimento del modello originario sotto diversi profili, peraltro riconducibili ad un comprensibile irrigidimento normativo che ne depotenzia i caratteri più innovativi. Al contrario, e in maniera solo apparentemente paradossale, sono stati i detrattori più accaniti della dottrina a contestare la mancata applicazione dei “principi precauzionali” affermati nel Rapporto dell’ICISS quando il Consiglio di sicurezza ha per la prima volta autorizzato un intervento umanitario sotto l’egida formale della responsabilità di proteggere nella celebre *risoluzione 1973 (2011)* sulla crisi libica.

A conferma della prospettiva metodologica indagata, perfino il più grave abbaglio ideologico/giuridico nel quale è caduta l’*International Commission on Intervention and State Sovereignty*, ovvero l’aver di fatto ammesso che i membri permanenti possano invocare i propri “interessi vitali” per esercitare il diritto di veto in situazioni caratterizzate dalla perpetrazione di crimini di massa, ha trovato un riflesso significativo nella prassi internazionale. A tal proposito, è bene premettere che il passaggio indicato del Rapporto ICISS non rappresenta tanto un compromesso realista tra diverse esigenze (tra l’altro sbilanciato a favore delle potenze egemoni perché il termine “interessi vitali” è soggetto ad interpretazioni estensive), quanto una contraddizione fondamentale dello stesso impianto ideologico della dottrina della responsabilità di proteggere, che rischia di degenerare nella deriva imperialista del “double

standard”, che ha conseguenze giuridiche letali dato che nel diritto onusiano il veto non è certamente giustificato dalla necessità di tutelare una antistorica sovranità assoluta dei membri permanenti, ma costituisce (*rectius* ... dovrebbe costituire) semmai una responsabilità speciale delle grandi potenze nel mantenimento della pace da esercitare sempre «*in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations*» art. 24, par. 2, della Carta delle Nazioni Unite) e non sulla base di interessi particolari. Ebbene, la recente e tanto celebrata (a sproposito, a parere di chi scrive) proposta francese di auto-limitazione del diritto di veto dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza in caso di crimini di massa è figlia legittima del Rapporto ICISS anche nel perseverare *diaboliquement* ad errare. Infatti, a parte i difetti di logica giuridica riscontrabili nel meccanismo procedurale proposto (sulle cui articolazioni rinviamo ad altra sede), la riproposizione del *caveat* delle “questioni vitali” dei membri permanenti altera il significato stesso dell’iniziativa francese che, se coronata da successo (ipotesi altamente improbabile), determinerebbe un cambiamento della natura dell’istituto del diritto veto e, in ultima analisi, non una sua limitazione, ma un suo rafforzamento!

Poco spazio è possibile dedicare alla dimensione socio-politologica e storiografica del volume che per ricchezza di contenuti e profondità di analisi meriterebbe ben altra rassegna. Ci limiteremo dunque ad alcuni “assaggi” che hanno particolarmente stimolato la curiosità dello studioso di diritto internazionale. Ad esempio, cogliendo una tra le tante chicche dal labirinto citazionistico dell’opera, ci si può chiedere se è possibile affrontare qualsiasi discorso sulla guerra umanitaria prescindendo da *Lo Sguardo cosmopolita* di ULRICH BECK (Roma, 2005 (2004))? Lo scenario della “violenza senza fine”, determinato dal venir progressivamente meno delle tradizionali categorie binarie delle relazioni e del diritto internazionale (guerra e pace, amico e nemico, ecc.), non è forse sempre più attuale in un contesto in cui se «*le vecchie guerre interstatali prima o poi si risolvevano con la vittoria di una parte, le guerre di nuovo tipo sono sconfinate sia sul piano spaziale che su quello temporale*» anche perché «*i mezzi che devono stabilire la pace fondano e legittimano nuove forme di guerra*» (p. 173 ss.)?

Non meno illuminante è il percorso storiografico proposto dall’opera in esame (nel capitolo quinto, non a caso intitolato “Le lezioni della storia”) che indaga in profondità se «*tra i nuclei propulsivi del dibattito politico e giuridico cinque-seicentesco rientra proprio il problema dei limiti del potere sovrano e degli strumenti concretamente utilizzabili per porre fine a pratiche di governo “oltraggiosamente eccedenti i confini della pietà e della giustizia”, come recita un celebre testo di polemica politica tardo-cinquecentesco*» (pp. 168-169). Pur senza poterci dilungare sui termini dialettici della celebre controversia di Valladolid del 1550-1551 tra SEPULVEDA e LAS CASAS sull’interpretazione del principio della *defensio innocentium* («*il riconoscimento di un incondizionato dovere di difendere le vittime di ingiusti atti di violenza*», p. 170) nel contesto della *Conquista* e sulla rilevanza che questo principio ha avuto nelle teorizzazioni seminali di VITORIA e più tardi di GROZIO sull’uso legittimo della forza, rimane essenziale l’inquadramento di tale passaggio cruciale nella storia del pensiero moderno nella categoria dell’«*universalismo autocentrato*» (p. 184). La rilevanza di questa linea di ricerca è poi confermata dall’osservazione apparentemente neutrale che «*[g]li studi recentemente condotti sulla teoria e prassi dell’intervento umanitario tra Otto e Novecento confermano [...] l’assoluta centralità che il paradigma civilizzatore proto-moderno ha continuato ad avere, sino a tempi recenti, in questo campo di discorso e di azione*» (p. 187).

Pur seguendo un approccio interpretativo e non valutativo, nel ragionamento critico dell'Autore ritroviamo alcuni affondi polemici, peraltro venati da una buona dose di ironia, che rappresentando una rarità devono essere segnalati dal recensore attento. Sul primo di questi affondi, che ha come obiettivo la cosiddetta “dottrina Blair” sull'intervento umanitario (*«enunciazione di un volatile utilitarismo dei valori, di per sé incapace di offrire un'adeguata “cornice regolativa” alle tumultuose dinamiche politiche dell'epoca globale»* (pp. 86-87), *nulla quaestio*. Del resto, anche la coeva “dottrina Clinton” viene considerata alla stregua di un “guazzabuglio” teorico (p. 80), mentre l'Autore riconosce cittadinanza dogmatica nel contesto del “decennio umanitario” alla teoria francese dell’“ingerenza umanitaria”, peraltro avvolta dall'attivismo mitologico di Bernard Kouchner (p. 55 ss.), e soprattutto al “paradigma del buon samaritano” teorizzato in maniera quasi inaspettata dall'allora Presidente della Repubblica Ceca Václav Havel (p. 89 ss.).

Ma è contro l'antiuniversalismo schmittiano ispiratore di diversi ed irriducibili oppositori della svolta umanitaria che la critica dell'Autore diventa quasi senza appello: *«molto ci sarebbe da dire [...] su una forma di realismo politico che in nome del condivisibile rifiuto di ogni strumentale retorica umanitaria sembra voler chiudere la porta alla possibilità stessa di una ridiscussione delle basi morali dello spazio delle relazioni internazionali»* (p. 224). Siamo infine entrati nel centro di gravità intellettuale del pensiero di SCUCCIMARRA che evoca il rischio di un “patto col diavolo” risultante dall'adesione anche inconsapevole alla concezione dell’“autonomia del politico”, che costituisce la base della teorizzazione di CARL SCHMITT, con conseguente accettazione del corollario che in politica il ricorso alla forza non debba mai essere giustificato in termini morali (p. 225). Si tratta di un monito importante, anche sotto il profilo metodologico. Peraltro, tale ripudio teorico non investe ogni forma di realismo politico dato che l'Autore concorda con DANILO ZOLO (almeno) sul punto che non è indispensabile fare proprio il “radicale antiumanesimo” schmittiano *«per diffidare di chi usa la parola “umanità” nel contesto di una guerra»* (*Chi dice umanità. Guerra, diritto e ordine globale*, Torino, 2000, p. 44).

Attaccata da diverse ma convergenti prospettive metodologiche e funestata dall'esito fallimentare della sua invocazione nella crisi libica con conseguente inazione del Consiglio di sicurezza nella tragedia siriana, la dottrina della responsabilità di proteggere, che doveva rappresentare il segno/sogno del cambiamento insito nel “nuovo ordine globale”, è paradossalmente ad un punto di svolta di fronte al montante realismo politico e giuridico che rischia di decretarne il prematuro e definitivo tramonto. Questo pare essere il significato dell'Epilogo (p. 247 ss.) di SCUCCIMARRA che a questo fine evoca un nuovo e diverso cosmopolitismo “dal basso”, meno rigido e individualista e più aperto alla dimensione sociale e collettiva dei diritti che passa inevitabilmente per una ridefinizione della sovranità statale sulla base dei processi di autodeterminazione popolare (e, aggiungiamo noi, dei popoli). A parere di chi scrive, su queste basi ideologiche il confronto/incontro dialettico con altre correnti di pensiero e con studiosi appartenenti a diverse discipline è aperto e ha tutte le premesse per essere fruttuoso.

RAFFAELE CADIN