Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale (*ordinamento ex D.M. 270/2004*)

in Relazioni Internazionali Comparate

Tesi di Laurea

Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

La Responsibility To Protect: una prospettiva reale?

Un caso critico: la Federazione Russa.

Relatore
Ch. Prof. Antonio Trampus

Correlatrice
Ch.ma Prof.ssa Sara de Vido

Laureando
Giorgia Maria Paola De Luca
Matricola 987610

Anno Accademico
2014 / 2015

Indice

Abstract 4

Introduzione 8

PARTE PRIMA
RESPONSIBILITY TO PROTECT 13

Capitolo Primo
Nozione e ambito di applicazione 14

1.1 Introduzione storica **14**

1.2 Responsabilità di Proteggere. Dichiarazioni e atti **21**

(a) Millennium report – 2000 21
(b) ICISS Report: the Responsibility to Protect – 2001 25
(c) Fino al 2005 28
(d) In a Larger Freedom – 2005 30
(e) World Summit Outcome – settembre 2005 31
(f) Risoluzione n. 1674 – 2006 32
(g) Implementing the R2P – 2009 33
(h) General Assembly debate on R2P – 2009 34
(i) UN General Assembly Resolution A/RES/63/308 on R2P – 2009 ... 35
(l) Early warning, Assessment and the Responsibility to Protect 35
(m) The role of Regional and Sub-regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect 41
(n) Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response 45
(o) Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention 53

Capitolo Secondo
Questioni aperte 58

2.1. Moral, Legal and Consequential argument **59**

(a) Moral argument 62
(b) Legal argument 63
(c) Consequential argument 66

2.2. Dal diritto di intervenire al dovere di proteggere 67

2.3. Sovranità - Autorità - Le Nazioni Unite e il Consiglio di Sicurezza 85

(a) Sovranità 85
(b) Autorità 91
(c) Le Nazioni Unite – il Consiglio di Sicurezza 94

PARTE SECONDA
LA FEDERAZIONE RUSSA E LA RESPONSIBILITY TO PROTECT ... 100

Capitolo Terzo
La Russia e la sua posizione nel sistema globale..... 101

3. Introduzione 101

3.1. Caratteri di politica estera: la transizione. 103

3.2 Caratteri di politica estera: Polarity and Multipolarity..... 107

(a) Origine dialogica della multipolarity in Russia. Gli anni '90 108
(b) La presidenza di Putin e la multipolarity 115
(c) La multipolarity e R2P 117

3.3 Russia e Responsibility to Protect. Criticità..... 121

(a) **Documenti Ufficiali**..... 126
(a.1) General Assembly Debate on R2P, Russian Federation Statement – luglio 2009..... 126
(a.2) General Assembly Debate, Russian Federation Statement – luglio 2011. 127
(a.3) Interactive dialogue on the "Responsibility to Protect: timely and decisive response", statement delivered on behalf of the permanent mission of the Russian Federation to the United Nations General Assembly – settembre 2012 128
(a.4) Informal interactive dialogue on the Responsibility to Protect at the General Assembly, statement by delagation of the mission of the Russian Federation to the United Nations – settembre 2013..... 129

(a.5) Un General Assembly dialogue on the Responsibility to Protect, Russian Federation Statement – settembre 2014 130

Capitolo Quarto
Georgia, Libia. La posizione della Russia sulla R2P 131

4.1. Georgia 131

(a) Abkhazia 131
(b) Prima e seconda guerra in Ossezia del sud 134
(a) Intervento della Russia 138
(b) Giustificazioni della Russia riguardo alla Responsibility to Protect. . 142

4.2 Libia 147

(a) Responsabilità di Proteggere e la Libia – ruolo del CdS e della NATO 148
(b) Applicazione in Libia 152
(c) Reazioni della Russia 157

Conclusione 163

Bibliografia 167

ABSTRACT

The attempt of this dissertation is that of shedding light on the Responsibility to Protect approach, trying to explore its main consequences and giving proofs to the moral and conceptual renovation this approach brings with to the international system.

During the 90s, going through several threatening conflicts as conflict in Somalia, Rwanda, Kosovo and Bosnia, the international community faced an alarming breach of an international state order dependent on the sovereignty of states and the inviolability of their territory. Moreover, those conflicts made the United Nations and the international community to rethink the issue of international intervention for humanitarian purposes. The issue of humanitarian intervention has been seen as one of the most difficult of all international relations questions, remaining controversial both when it has happened and when it has failed to happen.

At the beginning of the new millennium, in the interest of all the human beings who suffered and died when leadership and institutions failed, the international community ought to resolve the inner divisions among sovereignty, intervention and protection of human rights against threat and violations. In his Millennium Report to the UN General Assembly in 2000, the Secretary-general clearly stated the new challenge:

> If humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?[1]

On 2001, the independent International Commission on Intervention and State Sovereignty was established in order to give answer to this threshold

[1] A/54/2000, *We The People: The Role of The UN in the twenty-first century*, Report of the Secretary-general, 20th march 2000.

dilemma. The main theme of the Report published is the existence of a *Responsibility to Protect* – title of the report itself.

The Responsibility to Protect covers the idea that sovereign states have a responsibility to protect their own citizens from avoidable catastrophes, but when they are unwilling or unable to do so, that responsibility must be borne by the community of states as a whole. Also, the report argued about the nature and dimensions of this responsibility, the implications for state sovereignty and the rethinking of intervention for humanitarian purposes.

The crucial dilemma has its foundations in the coexistence of both legitimate state sovereignty and gross violations to human security. Here stands the origin of humanitarian intervention issue. According to the ICISS Report *The Responsibility to Protect,* the sovereignty - intervention debate is unhelpful. First, the concept of sovereignty must be improved to a *sovereignty as responsibility* notion. Sovereignty itself entails a primary responsibility to protect people from menaces to safe and security. Second, the argument about intervention for human protection purposes should focus not on the right to intervene but on a responsibility to protect.

In conclusion, the substance of the responsibility to protect falls not just on an intervention matter. It covers three inner and integral components: not just a Responsibility to React to an actual human catastrophe, but the Responsibility to Prevent it, and the Responsibility to Rebuild after the crisis.

This dissertation aims to analyze from a historical-juridical point of view the approach of the Responsibility to Protect in the international relations context, deepening the main critical points in order to clarify the real effectiveness of this new emerging norm.

In the First Part, I will discuss the Responsibility to Protect approach in an overall view.

The First Chapter examines all the official documents published by the UN General Assembly, the Security Council Resolutions, the Statements of the

Secretary-general and the governmental statements through which is underlined the position of the international community about the Responsibility to Protect. The international consensus changed and improved following the different challenges of the global context. The collection of documents demonstrates that the primary purpose of the international community is to ensure that when protective action is taken, it is undertaken in a way that reinforces the collective responsibility of the international community as a whole, rather than allowing opportunities and excuses for unilateral action.

Aiming this purpose, it has been recognized the main role of the United Nations Security Council, strengthening its functions on establish fundamental resolutions about international action.

The Second Chapter focused on the sovereignty – humanitarian intervention debate. The call to *sovereignty as responsibility* implies a revolutionary statement for common responsibilities in regard of prevention. There is no prospect of genuine security of human rights unless the sovereignty of states is respected and their capacity to protect their own citizens is enhanced. Equally, the very term "international community" will become a travesty unless the community of states can act decisively when large groups of human beings are threatened or subjected to gross violations. The Responsibility to Protect is founded on moral, legal and consequential arguments. These are essential to comprehend the conceptual backgrounds by which unravel critical stances pro and against the responsibility to protect.

The Second Part is dedicated to the role of the Russian Federation and its position towards the approach of the Responsibility to Protect. In the last decades, the Russian Federation undergoes with huge political and institutional revolutions, which characterized its own position in the global context. Positive and negative evaluations that the Russian Federation has done about the Responsibility to Protect must be considered in attachment with the conscience of its own role and status in the international context.

The Third Chapter faces the polarity – multipolarity debate, clarifying the Russian position according its relation with the West and other poles of the global system, as such as the BRICS States. The Russian Federation steadily confirms the fundamental role of the United Nations Organization, as unique in terms of legitimacy, representation and universality. One of the main critiques moved by Russian diplomats and delegates deals with the interpretation of the international law principles and the disrespect of the UN Charter.

The Fourth Chapter analyzes two study cases, where the Russian Federation position stands out. These study cases concern the conflict in South Ossetia (2008) and the conflict in Libya (2011). As example, let us to remind that the Libyan crisis assumes a decisive importance for the Responsibility to Protect fulfillment, with the UN Security Council Resolution n. 1973.

In this case, the position the Russian Federation covered is dramatically exemplar for the controversial argument about the authority issue in the international intervention.

INTRODUZIONE

In our disillusionment after the last war we preferred international anarchy to international cooperation with Nations which did not see and think exactly as we did.

We gave up the hope of gradually achieving a better peace because we had not the courage to fulfill our responsibilities in an admittedly imperfect world.

We must not let that happen again, or we shall follow the same tragic road again—the road to a third world war.

FRANKLIN D. ROOSEVELT, State of the Union Address, 6 Gennaio 1945 [2].

I also accept that the principles of sovereignty and non-interference offer vital protection to small and weak states. But to the critics I would pose this question: if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to a gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?

KOFI ANNAN, We the People: the Role of the UN in the twenty-first century, 27 marzo 2000.[3]

Negli anni '90 la comunità internazionale si è trovata costretta a ripensare la relazione tra la sovranità e i diritti umani. I conflitti in Rwanda, Bosnia e Srebrenica, Kosovo hanno comportato una svolta determinante per quanto concerne il ruolo delle Nazioni Unite nella tutela della pace e della sicurezza dell'individuo, oltre che l'aver messo in discussione la gestione del cd. *humanitarian intervention*. L'intervento di Stati terzi per la protezione degli individui si era rivelato controverso sia nei casi in cui questo era avvenuto, sia nei casi in cui la comunità internazionale si era astenuta.

All'inizio del nuovo millennio, la comunità internazionale si trovò a dover rispondere circa la legittimità dell'intervento umanitario: quando e se fosse appropriato per gli Stati adottare misure coercitive – in particolare azioni militari

---

[2] F. D. ROOSEVELT, *State of The Union Address, Speech to the Congress*, 6 Gennaio 1945, in http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=16595&st=&st1=

[3] A/54/2000, *We The People: The Role of The UN in the twenty-first century*, Report of the Secretary-general, 20 marzo 2000.

– contro un altro Stato con lo scopo di proteggere e tutelare la sicurezza degli individui in quello Stato. Più a fondo, il dibattito sull'intervento umanitario portò un nuovo contributo alle teorie sulla concezione di sovranità, ovvero sulla sua natura.

La sovranità è una pietra angolare delle relazioni internazionali contemporanee e l'intervento umanitario per come è stato gestito nei conflitti sopracitati evidenzia quali siano le sfide poste all'esercizio della sovranità.
L'autodeterminazione e la volontà di ridefinire le frontiere, la definizione sempre più vasta di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali, la ricorrenza di autorità governative collassate e i richiami sempre più numerosi all'importanza della *popular sovereignty* sono solo alcune delle criticità in gioco. La sovranità denota la competenza, l'indipendenza e l' uguaglianza legittima tra gli Stati. Il contenuto della sovranità permette di stabilire su quali materie secondo il diritto internazionale uno Stato ha competenza di decidere senza così intromettersi negli affari di altri Stati. Queste materie sono di base politica, economica, culturale oltre che la direzione della politica estera. Nell'applicazione della propria sovranità, gli Stati devono sottostare al diritto internazionale e suoi sviluppi, ai Trattati e alle relazioni diplomatiche internazionali. Assieme al sistema delle relazioni internazionali, un' altra àncora della sovranità è il principio della non interferenza negli affari interni di un altro Stato, il quale preserva la sovranità territoriale e la *domestic jurisdiction* – ovvero il potere, l'autorità e la competenza degli Stati a governare sugli individui e i bene all'interno del proprio territorio[4].

La problematica essenziale si pone nel momento in cui si trovano a coesistere la normativa sulla sovranità statale e l'esistenza di gravi sofferenze e minacce alla sicurezza degli individui.
Da qui sorge tutta la dinamica dell' affermazione dei diritti umani dell'intervento umanitario, oltre che un graduale approfondimento riguardo alla natura stessa della sovranità.

[4] Cfr. C. FOCARELLI, Lezioni di Diritto Internazionale, Vol. 1, pag. 253, 2012.

Viene così rinforzato il concetto di *sovereignty as responsibility*: la sovranità implica per gli Stati la primaria responsabilità di proteggere i propri individui[5]. Secondo questa accezione, la sovranità è legittima nel momento in cui sussista una provata responsabilità di governo. Agli Stati spetta dunque una scelta: collaborare con la comunità internazionale per migliorare la salvaguardia dei propri cittadini, oppure ostacolare gli impegni internazionali perdendo la propria sovranità.

Dando credito alla *sovereignty as responsibility* si sono mossi i primi passi contro le obiezioni all' assistenza internazionale e alle mediazioni basate sul principio di non interferenza.

In occasione del Millennium Assembly nel 2000, il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan evidenziò tutti gli obbiettivi raggiunti e i punti critici che ancora segnavano l'attività dell' Organizzazione. Ricordiamo questo statement in quanto propose una sfida decisiva per la nascita del approccio della *Responsibility to Protect*. Concordando sulla non negoziabilità dei principi quali la sovranità e la non ingerenza negli affari interni di Stati terzi, il Segretario Generale chiese alla comunità internazionale come si potesse rispondere alle sistematiche violazioni dei diritti umani dal momento che l'intervento umanitario viene considerato un' assalto alla sovranità.

Nel 2001, venne istituita l' International Commission on Intervention and State Sovereignty, che per prima trovò una risposta a questa sfida pubblicando il Report *Responsibility to Protect*. Il tema centrale del Report portava l'idea che gli Stati sovrani hanno la responsabilità di proteggere i propri cittadini da catastrofi atroci ed evitabili, e quando questi siano *unable or unwilling* di agire, la responsabilità di proteggere cade sulla comunità internazionale. Il Report esamina a fondo le questioni riguardanti l'autorità e la dimensione operativa dell'intervento internazionale, articolando la Responsabilità di Proteggere in tre fasi: la *Responsibility to Prevent*, la *Responsibility to React* e la *Responsibility to Rebuild*.

---

[5] Cfr. F. M DENG e ALTRI, *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1996

Il mio lavoro di tesi si propone di analizzare da un punto di vista storico-giuridico l'approccio della cd. Responsabilità a Proteggere nel contesto delle relazioni internazionali ed approfondire così le principali criticità per poter chiarire la sua reale effettività nella risoluzione delle crisi internazionali. Lo scopo è quello di scoprire come questo approccio abbia trovato spazio nelle relazioni internazionali in caso di violazioni alla sicurezza degli individui. Inoltre si cercherà di capire quando questo approccio possa essere ritenuto effettivo e applicabile. Per questo, si studierà la Federazione Russa come caso critico, analizzando le posizioni che ha tenuto in due conflitti in particolare (Georgia e Libia) e il suo atteggiamento nei confronti della *Responsibility to Protect*.

A questo proposito, la Prima Parte analizzerà la *Responsibility to Protect* nel suo insieme. Il Primo Capitolo è dedicato ai documenti ufficiali che hanno segnato la posizione della comunità internazionale nei confronti di questo approccio innovativo. Nell'intervallo tra il 2000 e il 2014, la comunità internazionale in seno alle Nazioni Unite ha accolto i contenuti della *Responsibility to Protect*, dialogando sulle possibili conseguenze e aspetti critici. Di volta in volta il consenso ha modulato alcuni aspetti dell' attuazione della R2P – come ad esempio per quanto riguarda il ruolo delle organizzazioni regionali – ribadendo tuttavia la necessità di una collaborazione condivisa nell' ambito della tutela e sicurezza degli individui.

Il Secondo Capitolo è dedicato quindi alle questioni critiche che sono state sollevate dal Report *Responsibility to Protect* e che si agganciano alla dinamica dell'intervento umanitario. Si partirà da una definizione di quelle che sono le basi morali della definizione di responsabilità, per approfondire gli obblighi deontologici della comunità internazionale nei confronti degli individui oggetto di violazioni (*moral argument*), le interpretazioni del diritto internazionale per definire quanto uno Stato abbia il dovere legittimo di intervenire in determinate situazioni (*legal argument*) e i risultati positivi o negativi che deriverebbero da un mancato intervento in caso di genocidio, pulizia etnica e crimini contro l'umanità (*consequential argument*). Si analizzeranno poi le differenze che intercorrono tra il cd. *humanitarian intervention* e la *Responsibility to Protect,* riprendendo i criteri che il

Report ha definito validi per la decisione riguardo ad un intervento della comunità internazionale.

La Seconda Parte si concentrerà invece sulla Federazione Russa e la sua considerazione della Responsabilità di Proteggere. In qualità di Membro Permanente del Consiglio di Sicurezza, la Federazione Russa ha avuto modo di operare su questo approccio innovativo in modo determinante. Il Terzo Capitolo è dedicato alla posizione della Federazione Russa nel contesto internazionale, e affronta le dinamiche della politica estera russa nella difficile fase di transizione dall'Unione Sovietica fino all' ottica contemporanea della *multipolarity*. Il Quarto Capitolo analizzerà infine i due conflitti in cui la Federazione Russa ha svolto una parte controversa ma esplicativa, ovvero il conflitto con la Georgia e l'Ossezia del Sud nel 2008, e il conflitto in Libia che ha visto la partecipazione della comunità internazionale nel 2011. La posizione assunta dalla Russia in questi due conflitti ha dei risvolti determinanti per comprendere la necessità di lavori ulteriori sulla *Responsibility to Protect*.

PARTE PRIMA

RESPONSIBILITY TO PROTECT

CAPITOLO PRIMO

NOZIONE E AMBITO DI APPLICAZIONE

– 1.1 INTRODUZIONE STORICA – 1.2. RESPONSABILITÀ DI PROTEGGERE. DICHIARAZIONI E ATTI –

1.1 INTRODUZIONE STORICA

Il concetto della Responsabilità a Proteggere venne sviluppato nel 2001 da una Commissione canadese indipendente (*International Commission on Intervention and State Sovereignity*) e accolto caldamente dall'Organizzazione delle Nazioni Unite; si tratta dunque di un principio recente che nell'ultima decade ha visto via via accrescere il riconoscimento e il sostegno da parte degli Stati membri dell'ONU ed è ancora in fase di accorgimenti e sviluppi per la portata che detiene nell'ambito dell'intervento internazionale a tutela dell'individuo in situazioni di crisi. Il principio si innesta al seguito di quelle strategie che l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha messo in atto, dalla sua nascita ad oggi, per far fronte alle crisi internazionali.

Ricordiamo che secondo la Carta costitutiva, l'ONU si è proposta di proteggere la pace mondiale, di tutelare gli individui a livello globale e di permettere e garantire la collaborazione tra le Nazioni. Senza inoltrarci nella complessa architettura degli organi istituzionali e loro funzioni, sottolineiamo però che con le prime crisi internazionali verificatesi pochi anni dopo dalla sua nascita l'ONU ha risentito della sua stessa incapacità a rispondere effettivamente nella protezione e prevenzione dei crimini.

Il Capitolo VII della Carta, redatto per far fronte proprio alle dinamiche di protezione e intervento, non riusciva a trovare di fatto una applicazione sicura ed efficace, un po' a causa della contingenza storica (la spaccatura del mondo

politico in due blocchi politici contrapposti durante la cd. Guerra Fredda), un po' per una certa "retorica della pace": le Nazioni avevano posto altissimi ideali di pace e cooperazione, ma non erano riusciti a creare – o non avevano voluto – una definizione esatta di autorità decisionale all'interno dell'Organizzazione stessa. Concordando con quanto Anne Orford descrive nel suo *International Authority and the Responsibility to Protect* [6], il dilemma della "autorità politica" in tempi di guerre e crisi internazionali ha da sempre interrogato gli Stati nella storia dapprima europea, poi occidentale e globale.

Nella storia delle Nazioni Unite, questo dilemma si è posto in modo evidente all'inizio degli anni '50, e in particolare con la personalità di Dag Hammarskjold come secondo Segretario Generale. Quando le potenze coloniali europee risolsero per la dissoluzione dell'imperialismo coloniale nel contesto internazionale si creò un vuoto di potere che minacciò il diritto e l'ordine per molti Stati indipendenti, oltre che la sicurezza pubblica dei civili. La conseguente instabilità pose una potenziale minaccia anche alla pace e sicurezza internazionali, costringendo le maggiori potenze a tenersi pronte per un eventuale intervento – importando quindi la caratteristica di rivalità della Guerra Fredda globale all'interno dei conflitti locali tra Nazioni. Il Segretario Generale Hammarskjold usò l'autorità della neonata Organizzazione internazionale per mettere in atto una serie di pratiche innovative al fine di assicurare l'ordine pubblico e di proteggere la sicurezza e salvaguardia degli individui. Il corpo di "nuove pratiche" di *governance* prodotte venne proposto come sostegno essenziale all'ordine internazionale, seppur incontrò significative opposizioni e resistenze da parte delle Nazioni che videro in questo tentativo normativo una invasione dell'Organizzazione nella sovranità della *domestic jurisdiction*.

Una tra le più importanti e note "nuove pratiche" introdotte fu la formulazione innovativa dell'azione di *peacekeeping;* la missione di *peacekeeping* dell'ONU con la possibilità di disporre di forze militari che si interponessero pacificamente tra due contingenti nemici si trovava a metà strada tra ciò che veniva dichiarato nel

[6] A. ORFORD, *International Authority and the Responsibility to protect*, Cambridge University Press, 2011.

Capitolo VI – ovvero il dato consenso ad esprimersi e coinvolgersi in conflitto internazionale – e ciò che il Capitolo VII prevedeva sull'intervento coercitivo internazionale.

Il principio della Responsabilità di Proteggere[7] si pone come approccio innovativo e funzionale alla protezione degli individui minacciati da crimini quali il genocidio, la pulizia etnica, i crimini di guerra e contro l'umanità; a pari con le pratiche e teorie che trattino di intervento, necessita tuttavia di un corretto equilibrio tra autorità legittima, azione esecutiva e una generale coordinazione volta alla protezione dei civili.

Tramite la ratifica di una serie di Convenzioni, la comunità internazionale nel suo insieme e in particolare l'Organizzazione delle Nazioni Unite si sono incaricate della protezione degli individui in caso di conflitti armati e della prevenzione dei crimini contro l'umanità dalla fine del Secondo Conflitto Mondiale. La Convenzione sulla prevenzione e punizione dei Crimini di Genocidio (1948) fu la prima pietra miliare nella politica di sicurezza e prevenzione dei diritti umani, adottata dalle Nazioni Uniti contro i crimini definiti odiosi.

Successivamente altre Convenzioni a tutela dei diritti umani vennero siglate in sede delle Nazioni Unite, tutte entro la fine degli anni Novanta, contribuendo allo sviluppo di una normativa internazionale più rigida e definita.

Elencando solamente i Trattati e gli Atti inerenti al nostro tema, ricordiamo ad esempio le quattro Convenzioni di Ginevra con i due Protocolli Addizionali sul diritto internazionale umanitario nei conflitti armati; i due Patti sui diritti Civili, Politici, Sociali, Economici e Culturali; la Convenzione contro la Tortura e trattamenti inumani e degradanti; lo Statuto costitutivo della *International Criminal Court*.

---

[7] Nel Report redatto dalla *International Commission on Intervention and State Sovereignity* ci si riferisce alla Responsibility to Protect come "Approach", "Precautionary Principle", "Concept" "Emerging norm"; in questo elaborato viene mantenuta questa dicitura. Inoltre, per quanto riguarda la dicitura 'Responsibility to Protect', si manterrà il corsivo solo nei casi in cui ci si riferisca al titolo del Report suddetto. Cfr. ICISS, *The Responsibility to Protect,* Report, International Development Research Centre, 2001.

Nonostante un così gran numero di Convenzioni ratificate nel periodo compreso tra gli anni '50 e la fine del secolo, l'atteggiamento della comunità internazionale è rimasto pressoché immutato rispetto alla risoluzione dei conflitti, alla tutela dei diritti umani e alla protezione e prevenzione dai crimini internazionali; soprattutto durante la Guerra Fredda, l'etica dei diritti umani e la tutela dell'individuo hanno fornito una patina ideale per giustificare un interventismo che deteneva ben altro scopo, ovvero essere uno tra i più efficaci strumenti politici per l'affermazione della propria potenza nello scacchiere bipolare. Nel periodo della Guerra Fredda i leader di entrambi i fronti del sistema globale spesso hanno sollecitato interventi militari (o sostenuto operazioni) allo scopo di sostenere gli Stati alleati, anche e soprattutto contro le stesse popolazioni locali (magari ribelli ai governi costituiti.)

Inoltre, il sistema bipolare comportò una situazione controversa in seno alle neonate Nazioni Unite, impedendo di fatto una qualunque azione mirata alla salvaguardia e tutela degli individui; a causa della politica dei veti incrociati che si sviluppò tra i Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, ogni Risoluzione che si adoperasse per un intervento militare in uno o in un altro Stato veniva bloccata per mancata unanimità.

La fine della Guerra Fredda comportò grandi aspettative a livello globale a proposito dell'intervento di prevenzione e di protezione alla popolazione civile da parte delle Nazioni Unite e della comunità internazionale *as a whole*. Tuttavia le conseguenze di alcuni tra i più cruenti conflitti avvenuti nell'ultima decade del XX secolo hanno sottolineato come le Nazioni Unite non fossero ancora preparate per garantire un intervento efficace nelle situazioni di crisi, oltre al fatto che la Carta costitutiva dell'Organizzazione non riusciva a soddisfare quei criteri normativi necessari per un' azione condivisa animata dai principi di pace e tutela.

Gli anni Novanta sono stati spettatori di alcuni dei più feroci conflitti che abbiano colpito la popolazione civile dopo le Guerre Mondiali. Le guerre in Rwanda (1994), Kosovo (1999), Bosnia (1995) e Somalia (1992-'93) hanno implicato un profondo cambiamento per quanto riguarda lo sviluppo di un

nuovo sguardo d'insieme sulla questione dell' intervento (militare e non), la sua analisi, le sue nuove caratterizzazioni.

Il conflitto che sconvolse il Rwanda nel 1994 evidenziò le conseguenze più tremende dell' "azione mancata", il fallimento di una volontà internazionale bloccata nella possibilità di intervenire. Le intenzioni di genocidio dell' allora Governo[8] erano note ed evidenti, le missioni delle Nazioni Unite erano presenti in loco seppur in numero troppo esiguo per contrastare l'azione violenta dei militanti locali, ed erano pure attuabili strategie comuni per prevenire o al limite mitigare il massacro perpetrato. Tuttavia il Consiglio di Sicurezza non riuscì a decidere un'azione incisiva e repentina, di fatto necessaria. Se l'episodio del Rwanda è un esempio di fallimentare "non intervento" (astensione ad intervenire), il conflitto in Somalia (1992-'93) è il primo di quella serie di interventi autorizzati dal Consiglio di Sicurezza dai risvolti inefficaci e alfine disastrosi; la promessa della comunità internazionale di tutelare la vita umana e di ristabilire l'ordine non è risultata sufficiente a garantire l'efficacia delle operazioni, pianificate con pressapochismo, scarna esecuzione ed eccessiva dipendenza dalla forza militare. Il caso del massacro di Srebrenica, momento cruciale del conflitto serbo-bosniaco (1995) è tra queste situazioni critiche quello che ha avuto impatto maggiore sul dibattito contemporaneo riguardo *policy* e *security* per gli interventi a scopo di proteggere l'individuo. Una promessa disattesa alle popolazioni civili [9]

---

[8] «In the early 1990s, Hutu extremists within Rwanda's political elite blamed the entire Tutsi minority population for the country's increasing social, economic, and political pressures. Tutsi civilians were also accused of supporting a Tutsi-dominated rebel group, the Rwandan Patriotic Front (RPF). Through the use of propaganda and constant political maneuvering, Habyarimana, who was the president at the time, and his group increased divisions between Hutu and Tutsi by the end of 1992. […]On April 6, 1994, a plane carrying President Habyarimana, a Hutu, was shot down. Hutu extremists launched their plans to destroy the entire Tutsi civilian population. […] In the weeks after April 6, 1994, 800,000 men, women, and children perished in the Rwandan genocide, perhaps as many as three quarters of the Tutsi population. At the same time, thousands of Hutu were murdered because they opposed the killing campaign and the forces directing it». in *Genocide in Rwanda*, United Human Rights Council, <http://www.unitedhumanrights.org>.

[9] «The fall of the town of Srebrenica and its environs to Bosnian Serb force in early July 1995 made a mockery of the international community's professed commitment to safeguard regions it declared to be "safe areas" and placed under United Nations protection in 1993. United Nations peacekeeping officials were unwilling to heed requests for support from their own forces stationed within the enclave, thus allowing Bosnian Serb forces to easily overrun it and —

per l' incapacità di prevenire un massacro e di monitorare le *safe areas* in collaborazione con gli Stati terzi coinvoltisi nell'intervento.

Infine, il conflitto in Kosovo nel 1999 fa luce su un'ulteriore aspetto della questione. In questo caso infatti, si può osservare come l'operazione condotta abbia sollevato molte domande riguardo alla legittimità di un' intervento di terzi [10] all'interno di uno Stato sovrano. Ciò che è accaduto ha posto una serie di interrogativi riguardo alla legalità *a priori* per questo tipo di interventi, segnando senz'altro un primo passo nella prospettiva di responsabilità internazionale per la protezione della popolazione civile. Di fatto, le operazioni militari [11] attuate in Kosovo non sono riuscite a dare la svolta prospettata per la risoluzione del conflitto; l'operazione *Allied Force* capitanata dalla NATO e non ufficialmente autorizzata dal Consiglio di Sicurezza ha in ultima analisi accresciuto le occasioni di violenza, piuttosto che fermarle.

La prima delle domande che la comunità internazionale si è posta ha riguardato ovviamente l'ipotesi di eventuali mezzi diplomatici che sarebbero dovuti essere presi in considerazioni prima di ogni intervento militare. Inoltre, ci si è anche chiesti se gli abusi dei diritti umani commessi dalle autorità di Belgrado fossero stati effettivamente talmente gravi da consentire legittimamente un intervento armato di terzi.

Infine, resta aperta la domanda su come possa essere giustificabile un intervento militare da parte di una "coalizione di Stati volenterosi" (NATO) intervenuta bypassando l'autorizzazione specifica del Consiglio di Sicurezza,

---

without interference from U.N. soldiers — to carry out systematic, mass executions of hundreds, possibly thousands, of civilian men and boys and to terrorize, rape, beat, execute, rob and otherwise abuse civilians being deported from the area». in *The fall of Srebrenica and the failure of U.N. peacekeeping*, Report Synopsis, Humans Rights Watch, 15 Ottobre 1995, <http://www.hrw.org>.

[10] Dopo un crescendo di pressioni internazionali per la cessazione del conflitto, nel mese di marzo del 1999, a seguito di continue risposte negative da parte della Serbia per un ritorno alle sedi diplomatiche attuative degli accordi presi, dopo ripetute minacce di intervento da parte della NATO, e con la minaccia di veto da parte della Russia e della Cina che impedirono di fatto un pronunciamento del Consiglio di Sicurezza, la NATO decise di intervenire con attacchi aerei per imporre alla Serbia il rispetto degli accordi della pace di Rambouillet (Febbraio 1999).

[11] G. PALMISANO, *L'ammissibilità del ricorso alla forza armata per fini umanitari e la guerra in Kosovo,* in La comunità internazionale, 2003, fasc. 1, pp. 17-45.

rendendo quindi marginale il ruolo delle Nazioni Unite; tenendo conto anche le modalità con cui le operazioni sono state portate a termine, si pone il singolare *aut aut* di non riuscire a definire se effettivamente la tutela degli individui sia stata efficacemente salvaguardata o meno.

Questi quattro conflitti, dunque, hanno dimostrato la controversia che caratterizza l'intervento militare di Stati terzi per scopi di protezione umanitaria. Sia nel caso di intervento effettivo (Somalia, Bosnia e Kosovo) sia di intervento mancato (Rwanda) infatti, la comunità internazionale non è riuscita a mettere in atto tutta quella serie di operazioni e risoluzioni che potessero risparmiare gli eccidi spaventosi verificatisi contro i civili.

L' Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1999 e nel 2000 il Segretario Generale Kofi Annan posero due appelli dai toni molto radicali che convinsero la totalità degli Stati circa l'urgenza di formulare una posizione unitaria riguardo alla responsabilità internazionale, alla protezione degli individui in circostanze critiche e all' intervento militare.

> «…if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault to sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?» [12]

[12] A/54/2000, *We the peoples: the role of the United Nations in the twenty first century*, Report of the Secretary General, 27 marzo 2000.

1.2 RESPONSABILITÀ DI PROTEGGERE. DICHIARAZIONI E ATTI

Esamineremo qui di seguito alcune tra le più importanti dichiarazioni formulate dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, alcune Risoluzioni adottate e altri documenti elaborati dalla comunità internazionale che aiuteranno a capire la parabola del concetto della Responsabilità a proteggere, la sua nascita e il suo sviluppo. Gli Atti esaminati sono comprensivi del periodo che va dal 2000 al 2014.

1.2 (a) MILLENNIUM REPORT – 2000

Nel *Millenium Report* – We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century – il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan evidenziò tutti gli obbiettivi raggiunti e i punti critici che ancora segnavano l'attività dell' Organizzazione.

Uno sguardo d'insieme su tutti gli ambiti in cui l'Organizzazione delle Nazioni Unite si era coinvolta nei suoi primi cinquant'anni di vita, e su cui ancora si potevano fare passi avanti per confermare la *mission* dell'Organizzazione.

Tra i punti di lavoro il Report accoglie la globalizzazione, la *governance* internazionale, la crescita economica e la povertà, la lotta all'AIDS e la promozione della Sanità, i cambiamenti climatici e le risorse rinnovabili; inoltre un' intera parte viene dedicata alla disciplina dei diritti umani e alla dinamica dell'intervento internazionale a tutela degli stessi.

«*The arrival of new millennium is an occasion for celebration and reflection*»[13][...]: così ha inizio l'agenda delle nuove sfide che la comunità internazionale avrebbe dovuto tenere in considerazione per una più efficace risposta ai bisogni condivisi dell'umanità.

[13] Ibidem.

Come abbiamo già ricordato, la consapevolezza e la memoria della violenza inaudita sopportata dalle popolazioni nel corso dell'ultima cinquantina d'anni non potevano che accelerare una presa di posizione che fosse rigida e ragionevole allo stesso tempo.

Con fermezza e risoluzione, il Segretario Generale rinnovò la missione delle Nazioni Unite accogliendo l' incredibile "opportunità di riformare l'Organizzazione rendendo possibile e evidente quel reale e concreto miglioramento alla vita delle persone[14] ".

Ecco che alla Parte IV – Freedom from Fear – il Report affonda direttamente sullo stato di fatto delle politiche di intervento umanitario e tutela dell' individuo in caso di conflitto e sulle nuove prospettive di cammino per l'auspicato raggiungimento della pace globale. Come si può leggere al punto 191:

> Freeing the United Nations from the shackles of cold war also enabled it to play a more significant role. The 1990s saw an upsurge both in our peacekeeping and in our peacemaking activities: three times more peace agreements were negotiated and signed during that decade than in the previous three combined.[15]

E ancora:

> Wars since the 1990s have been mainly internal. They have been brutal, claiming more than 5 million lives. They have violated, not so much borders, as people. Humanitarian conventions have been routinely flouted, civilians and aid workers have become strategic targets, and children have been forced to become killers. Often driven by political ambition or greed, these wars have preyed on ethnic and religious differences, they are often sustained by external economic interests, and they are fed by an hyperactive and in a large part illicit global arms market.[punto 193][16]

Un'analisi schietta e consapevole che, tenendo in considerazione la totalità dei fattori messi in discussione da questo genere di conflitti, porta a una chiara certezza:

---

[14] Cfr. Ibidem.
[15] Ibidem.
[16] Ibidem.

> In short, these new security challenges require us to think creatively, and to adapt our traditional approaches to better meet the needs of our new era. But one time-honoured precept holds more firmly today than ever: it all begins with prevention. [punto 197] [17]

La prevenzione viene dunque intesa come punto iniziale per il confronto internazionale, prevenzione alle *root causes* di un conflitto, piuttosto che ai suoi effetti consequenziali; violenza, violazioni, eccidi, traffico illegale, accresciuta povertà, carenza di strutture educative e sanitarie sono alcune delle conseguenze sensibili per i civili, oltre alle quali viene anche puntualizzata la sconvenienza economica e politica che caratterizzano i conflitti originati da "avidità", nell'ottica di Annan. Un conflitto sfavorevole per molti, non potrà essere neanche nel lungo termine conveniente per pochi: nel momento in cui un conflitto diventi costoso per l'intera società umana, i profitti che se ne possono ricavare diventano sempre più irrisori.

Nel Report viene sottolineata con forza la necessità di intervenire sul piano dei diritti umani, sull'effettiva tutela di questi, sulla promozione di una coscienza rinnovata per i valori e principi costitutivi dell'individuo, e infine viene ribadita la responsabilità sovrana dello Stato non solo di governare ma anche di proteggere. Uno Stato che tuteli i diritti della persona, il cui governo aspiri al mantenimento della prevenzione e protezione dei diritti inalienabili e che ne assicuri l'applicazione è la base di una società globale sicura, quindi di una comunità di Stati che ambiscano alla crescita pacifica e condivisa.

> The solution is clear, even if difficult to achieve in practice: to promote human rights, to protect minority rights and to institute political arrangements in which all groups are represented. Wounds that have festered for a long time will not heal overnight.
> Nor can confidence be built or dialogues develop while fresh wounds are being inflicted. There are no quick fixes, no short cuts. Every group needs to become convinced that the state belong to all people.[18] [punto 204]

[17] Ibidem.
[18] Ibidem.

I conflitti dell'ultima decade del secolo hanno però testimoniato alcune criticità evidenti nei confronti della tutela dei diritti umani; prima tra tutte l'eventualità in cui lo Stato stesso non protegga gli individui presenti sul suo territorio nonostante la presenza di trattati internazionali. In secondo luogo, la presenza di combattenti non governativi (nel caso di *collapsed states*) che ignorino la legislazione umanitaria, o non ne tengano conto.

Infine, non è trascurabile l'eventualità che le stesse convenzioni internazionali non siano state redatte tenendo presenti gli specifici bisogni dei gruppi più vulnerabili, ma siano state formulate su prospettive generali.

Alle criticità, il Segretario Generale associa anche due questioni non ininfluenti che di fatto hanno determinato tutta la politica detta di "intervento umanitario" e che continuano a venir poste da tutta la comunità internazionale: i princìpi di sovranità e di non-ingerenza negli affari interni di uno Stato.

Rimandando al capitolo specifico, ci soffermiamo qui sulla considerazione a cui arrivò Kofi Annan e che di fatto aprì concretamente il percorso innovativo che mosse verso la dottrina della Responsabilità di Proteggere.

> I recognize both the force and the importance of these arguments. I also accept that the principles of sovereignty and non-interference offer vital protection to small and weak states. But to the critics I would pose this question: if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, **how should we respond** to a Rwanda, to a Srebrenica – to a gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?[19] [punto 217]

> We confront a real dilemma. Few would disagree that both defence of humanity and the defence of sovereignty are principles that must be supported. Alas, that does not tell us **which principle should prevail** when they are in conflict.[20] [punto 218]

[19] Ibidem
[20] Ibidem

1.2 (b) ICISS REPORT: THE RESPONSIBILITY TO PROTECT – 2001

La Responsabilità di Proteggere è un approccio che ontologicamente richiede la realizzazione di un nesso tra il concetto di sovranità e l'idea di responsabilità.

Ciò che ha reso significativo, e quindi efficace, il quesito posto dal Segretario delle Nazioni Unite è la sua corrispondenza con alcuni studi coevi, portati avanti da Francis M. Deng [21], riguardo alla sovranità dello Stato; ci riferiamo qui al report "Sovereignty as responsibility: conflict management in Africa".

Nel suo lavoro Deng enfatizzò appunto che uno dei nodi all'origine della protezione e della responsabilità stava proprio nel poter determinare come superare l'ostruzione posta dalle autorità nazionali a ricusa dell' assistenza internazionale e di offerte d'aiuto in situazioni in cui lo Stato stesso si dimostrasse incapace o non intenzionato a esaudire la sua stessa responsabilità[22].

La soluzione chiave proposta da Deng affronta il problema dall'interno della natura della sovranità statale. Secondo i suoi studi, la sovranità infatti non può più essere concepita solo come il controllo del territorio e il governo degli individui che ne fanno parte, ma diventa vera e propria responsabilità "nei confronti di…"

Questo cambio di prospettiva comporta nell'immediato la possibilità di strutturare su due livelli la questione della protezione: in primo luogo la consapevolezza che sono proprie del governo sovrano la responsabilità di protezione e la sua garanzia nell'ambito della tutela agli individui che risiedono

---

[21] FRANCIS M. DENG, originario della Repubblica del Sudan, si è diplomato alla Khartoum University con una laurea e un master in Legge, e un dottorato in Scienze giuridiche. Prima di ricoprire la carica di *Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons* per le Nazioni Unite tra il 1992 e il 2004, è stato anche ambasciatore in Canada, Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia e Stati Uniti.
Gli sono stati conferiti il Rome Prize for Peace and Humanitarian Action (2000), il Grawemeyer Award (2005) e il Merage Foundation American Dream Leadership Award (2007).
Nel 2007 è stato nominato dal Segretario Generale dell' ONU Ban Ki Moon *Special Adviser for the Prevention of Genocide*, e fino ad oggi ha collaborato a diversi progetti per il supporto alla pace e ai diritti umani in Africa.

[22] R. COHEN, F. M. DENG, *Normative Framework of Sovereignty*, in F. M Deng e altri, *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1996 pp. 1-33.

nel proprio territorio; in secondo luogo, il riconoscimento di una derivata responsabilità di assistenza e protezione spettante alla comunità internazionale nel suo insieme, nel caso la minaccia alla tutela dell'individuo venga perpetrata dallo Stato stesso.

Data la loro portata innovativa, gli studi di Deng vennero tenuti in alta considerazione per una prima risposta al quesito posto dal Millennium Report.

Proprio in occasione dei lavori assembleari del Millennium Report, il Primo Ministro del Canada Jean Chrétien propose l'istituzione di una commissione *ad hoc* che si sarebbe impegnata a rispondere tentativamente alla sfida lanciata da Annan. Quindi il 14 Settembre 2000, il Ministro degli Esteri canadese Lloyd Axworthy assieme all'Ufficio per gli Affari Internazionali del Canada istituì una Commissione internazionale con lo scopo di analizzare a fondo la contraddizione esistente tra la sovranità e l'intervento per l'applicazione dei diritti umani, riconciliando la garanzia della sovranità statale con l'applicazione dell'uso della forza in casi eccezionali di minaccia alla popolazione civile. Venne quindi chiesto all'*International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) di redigere un report finale da presentare all' Assemblea Generale. Il report venne pubblicato nel Dicembre 2001 dalla Commissione con il titolo *The Responsibility to Protect* [23]. Il tema centrale individuato dalla Commissione fu la responsabilità che gli Stati hanno di proteggere i propri stessi cittadini dalle catastrofi evitabili – dall' omicidio di massa e violenza, dalla fame – ma pure che, nel caso fossero incapaci o non intenzionati (*unwilling or unable*) alla protezione, la responsabilità sarebbe di fatto trasferita alla più ampia comunità di Stati.

La natura e la dimensione di questa responsabilità vengono esaminate dal Report contemporaneamente alle varie questioni riguardo a chi debba effettivamente esercitare la responsabilità, sotto quale autorità, e come, quando e in che luogo.

Riteniamo che una sinossi di quelli che sono i principi cardine del principio della Responsabilità a proteggere possa essere utile per comprendere con quali criteri questa nuova prospettiva si sia innestata poi nel quadro generale del sistema delle

[23] G. EVANS, M. SAHNOUM, *The responsibility to protect*, ICISS Report, International Development Research Centre, 2001.

relazioni internazionali; inoltre è utile tener conto dei cosiddetti *core principles* nel momento in cui questi stessi principi sollevano nuovi interrogativi nell'ambito delle politiche di intervento.

Innanzitutto, come abbiamo già ricordato, il primo principio di base risiede nella responsabilità che la sovranità statale detiene nei confronti dei propri individui. Inoltre diviene principale il trasferimento di responsabilità alla comunità internazionale *as a whole* nel caso in cui lo Stato sovrano sia *unable or unwilling to protect*. Un risvolto notevole viene messo in risalto dalla Commissione proprio nel caso in cui la responsabilità internazionale alla protezione abbia precedenza rispetto al principio di non ingerenza negli affari interni a uno Stato.
Per contro, la comunità internazionale deve sottostare a una serie di linee guida, quali:

- Obblighi inerenti al principio di sovranità;
- Responsabilità in capo al Consiglio di Sicurezza per il mantenimento della pace e sicurezza internazionali (Art. 24 – Carta ONU);
- Specifichi obblighi legislativi previsti da dichiarazioni, trattati, patti sui diritti umani e protezione umanitaria, e dalla legge umanitaria internazionale e leggi nazionali;
- Lo sviluppo della prassi di Stati, Organizzazioni regionali e del Consiglio di Sicurezza stesso.

Così definita dalla Commissione, la Responsabilità di Proteggere si fonda su tre pilastri: la Responsabilità di Prevenire, la Responsabilità di Reagire e la Responsabilità di Ricostruire. Questi tre pilastri non possono essere davvero compresi se non si tiene conto che tipo di interpretazione viene data ai concetti di sovranità e di intervento.

Ricordiamo brevemente il drammatico cambiamento che si è verificato per il concetto di sovranità dal 1945; la difesa di questo principio resta un caposaldo per il sistema internazionale: sono gli Stati sovrani con un governo effettivo e indipendente che rendono possibile la possibilità di una cooperazione coesa e pacifica. L'idea stessa di sovranità è cambiata con l'emergere del concetto di

human security, che ha escluso in via definitiva l'idea che il potere gestito dallo Stato fosse di fatto illimitato. La sovranità vede implicata una responsabilità vicendevole: il rispetto della sovranità dello Stato da parte di Stati terzi e, internamente, il rispetto da parte dello Stato della dignità dei diritti basilari degli individui [24]. All' interno del Report dell' ICISS, si intende come *intervento* ogni azione intrapresa contro lo Stato o i suoi vertici, con o senza il loro consenso, per scopi reputati umanitari o protettivi. Ecco che nell'ottica della Responsabilità di Proteggere, l'intervento assume due accezioni di studio: l'uso preventivo di misure coercitive e l'uso reattivo di misure coercitive in alternativa all'intervento militare [25].

Il Report nella sua estensione affronta dunque con questi due presupposti le dinamiche e i criteri che orientano l'azione della comunità internazionale nel suo insieme, sviscera i metodi di intervento per quanto riguarda la protezione (*Responsibility to protect*), l'intervento in sé (*Responsibility to react*) e il superamento della crisi umanitaria (*Responsibility to rebuild*), affrontando infine la spinosa questione dell' autorità internazionale.

1.2 (c) FINO AL 2005

Il Report "Responsibility to protect" venne pubblicato nel Dicembre 2001, circa tre mesi dopo gli attacchi terroristici dell' 11 Settembre. Questo comportò uno spostamento dell' attenzione internazionale dalle misure preventive al genocidio e *mass atrocity* , per concentrarsi quindi sulle misure di controllo e prevenzione al terrorismo internazionale e lotta alla proliferazione delle armi di distruzione di massa. Inoltre, l'invasione dell' Iraq nel 2003 scatenò un grave rallentamento all' accoglienza del principio di responsabilità a proteggere, interrogando la comunità internazionale sull'efficacia riguardo l'intervento umanitario. Infine il conflitto in Darfur, che vide il 2003 come momento

[24] Ivi, p. 7.
[25] Ivi., p. 8.

scatenante della crisi, ripresentò l'emergenza di una presa di posizione effettiva, dato un rinnovato fallimento delle politiche internazionali alla protezione degli individui.

Nel Settembre 2003 il Segretario Generale delle Nazioni Unite istituì l' *High-level Panel on Threats, Challenges and Change ,* incaricato di produrre uno strumento utile a indirizzare l'azione dell' ONU nei confronti delle minacce alla sicurezza globale del Ventunesimo secolo. I lavori dell' High-level Panel produssero un Report, *"A more secure world: our shared responsibility" ,* in cui venne confermato che il rafforzamento della sicurezza internazionale andava sostenuto dalla responsabilità condivisa alla protezione delle popolazioni. Il Report propose inoltre una serie di criteri di base che avrebbero legittimato l'autorizzazione dell'uso della forza da parte del Consiglio di Sicurezza, come la gravità della minaccia, la proporzionalità della risposta e la certezza che l'intervento militare fosse l'ultima risorsa disponibile per la risoluzione della crisi. Inoltre il Segretario Generale Kofi Annan stesso sottolineò che per gli Stati era giunto il momento di togliere la maschera buonista per la protezione dei diritti umani e impegnarsi ad accettare la loro *common responsibility* per garantire la protezione e cominciare ad agire secondo i criteri individuati negli ultimi Rapporti.[26] [punto 135]

Sebbene infatti la retorica della protezione dei diritti umani restava accattivante, la comunità internazionale si dimostrava ancora poco collaborativa nella piena promozione del concetto. In particolare, gli Stati del "sud globale" percepivano il principio della Responsabilità di Proteggere come uno slancio entusiastico delle potenze dominanti ai fini di intervenire (leggi interferire) ma a patto di poter decidere il come e quando. Altri Stati, tra cui alcuni Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, mostrarono la propria resistenza all'adozione di un principio che prevedesse l'uso della forza a fini protezionistici, temendo così di trovarsi "costretti" a prender parte a un intervento armato. Il netto risultato di questo disaccordo si situa nei principi cardine del concetto, quindi nella

[26] A/54/2000, *We the peoples: the role of the United Nations in the twenty first century*, Report of the Secretary General, 27 marzo 2000.

previsione di sostituzione dell'idea del "tenersi pronti" (fondamentalmente vuota) con l'obbligo di reagire contenuto nel rapporto ICISS.

1.2 (d) IN A LARGER FREEDOM – 2005

Nel Marzo del 2005 Kofi Annan produsse un Report in cui sostenne di buon grado l'approccio evidenziato dall' High-level Panel, e propose che i criteri suggeriti venissero estesi per l'applicazione dell'uso della forza in linea generale.
Con il Report *A Larger Freedom: towards Development, Security and Human Rights for All*, il Segretario Generale enfatizzò la necessità per i governi di intraprendere un' azione definitiva contro le gravi minacce di violazione ai diritti umani, e altre gravi violazioni su larga scala. Per la prima volta il principio della Responsabilità di Proteggere venne proposto alla comunità internazionale come principio funzionale alla lotta condivisa contro tali violazioni. Nella parte IV – *Freedom to live in dignity* – dopo una puntuale ripresa della storia intercorsa nell'ultimo decennio per quanto concerne i conflitti e le minacce alla tutela dei diritti umani, Kofi Annan introdusse il concetto di "responsabilità" ribadendo la sua interconnessione al rafforzamento del *rule of law*:

> Accordingly, I believe that decisions should be made in 2005 to help strengthen the rule of law internationally and nationally, enhance the stature and structure of the human rights machinery of the United Nations and more directly support efforts to institute and deepen democracy in nations around the globe. We must also move towards embracing and acting on the "responsibility to protect" potential or actual victims of massive atrocities. The time has come for Governments to be held to account, both to their citizens and to each other, for respect of the dignity of the individual, to which they too often pay only lip service. We must move from an era of legislation to an era of implementation. Our declared principles and our common interests demand no less. [punto 132] [27]

Senza un totale rispetto della *rule of law* nel proprio diritto interno non consisterebbe di fatto nessuna pretesa di responsabilità internazionale alla

[27] A/59/2005, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General, 21 marzo 2005.

protezione. Ricordiamo in questo senso che il principio dello stato di diritto, associato a una buona *governance* è di fatto il presupposto che garantisce la stabilità del contesto internazionale. Per contro *failed States* e conflitti comportano un aumento di instabilità istituzionale, con il rischio di diffusione della criminalità internazionale.

Ecco che la responsabilità si trova a giacere prima di tutto all'interno di ogni singolo Stato, la cui prima ragione d'essere e primo dovere sono la protezione della propria popolazione. Ma se le autorità nazionali sono *unable or unwilling* nello svolgimento di questa responsabilità, spetta alla comunità internazionale nel suo insieme di ricorrere a mezzi diplomatici o umanitari per sostenere la protezione degli individui e dei diritti umani universalmente riconosciuti, a maggior tutela quindi anche del sistema globale.

> When such methods appear insufficient, the Security Council may out of necessity decide to take action under the Charter of the United Nations, including enforcement action, if so required [28].

1.2 (e) WORLD SUMMIT OUTCOME – Settembre 2005

In occasione del World Summit delle Nazioni Unite, tutti gli stati membri accolsero formalmente il principio della Responsibility to Protect, accettando la "sovranità come responsabilità" e sostenendo favorevolmente la responsabilità internazionale alla protezione nell'eventualità critica di casi di *unable and unwilling states*.

[28] Ivi, p. 59.

1.2 (f) RISOLUZIONE n. 1674 – 2006

La risoluzione n. 1674, adottata all'unanimità dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite il 28 aprile del 2006, dopo aver riaffermato il contenuto delle risoluzioni n.1265 (1990) e n. 1296 (2000) per quanto riguarda la protezione dei civili nei conflitti armati e la risoluzione n. 1631 (2005) sulla cooperazione tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali, il Consiglio ha sottolineato un approccio globale per la prevenzione dei conflitti armati e il suo ripetersi.

La risoluzione è stata adottata dopo sei mesi di dibattito tra i membri del Consiglio. Per la prima volta, il Consiglio di Sicurezza riconobbe una serie di criteri di base per legittimare un intervento umanitario in situazioni di conflitto armato. Vennero dunque inclusi nella Risoluzione il riconoscimento dell'importante contributo alla protezione dei civili nei conflitti armati fornito dalle organizzazioni regionali e il ruolo determinante della responsabilità degli Stati.

> […] Evidenzia in tale contesto la responsabilità degli Stati di adempiere ai loro rilevanti obblighi per mettere fine all'impunità e per perseguire i responsabili di crimini di guerra, genocidio, crimini contro l'umanità e le violazioni gravi del diritto internazionale umanitario, mentre riconosce, per gli Stati che sono o si riprendono dal conflitto armato, la necessità di riparare o costruire sistemi e istituzioni nazionali giudiziarie indipendenti; [punto 8 Ris. 1674/2006]
>
> Agli Stati viene inoltre esortata la cooperazione per maturare un "approccio comprensivo attraverso la promozione della crescita economica, lo sradicamento della povertà, lo sviluppo sostenibile, la riconciliazione nazionale, la good governance, la democrazia, lo stato di diritto e il rispetto e protezione dei diritti umani, […] cooperando reciprocamente e nell'ambito delle rispettive competenze[29].

Infine, la Risoluzione riafferma esplicitamente il contributo del principio della Responsabilità di proteggere, richiamando il World Summit Outcome:

[29] Ris.1674/2006, Consiglio di Sicurezza, punto 8.

> Riafferma le disposizioni dei paragrafi 138 e 139 del Documento Finale del World Summit del 2005 sulla responsabilità di proteggere le popolazioni dal genocidio, dai crimini di guerra, dalla pulizia etnica e dai crimini contro l'umanità[30]. [punto 4]

1.2 (g) IMPLEMENTING THE R2P – 2009

Basato sul World Summit Outcome del 2005, il Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki Moon pubblicò un report in cui venne delineata una strategia adottabile circa i tre pilastri della Responsabilità a proteggere:

- Allo Stato appartiene la prima responsabilità per la protezione degli individui presenti sul proprio territorio da genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità e pulizia etnica.
- La comunità internazionale ha la responsabilità di incoraggiare e assistere gli Stati nell' espletamento del proprio compito.
- La comunità internazionale ha la responsabilità di impiegare tutti i mezzi diplomatici adeguati e altri mezzi indicati per la protezione delle popolazioni da questi crimini. Nel caso in cui uno Stato fallisca manifestatamente nella protezione della propria popolazione, la comunità internazionale deve ritenersi pronta a considerare un'azione collettiva ai fini della protezione, in accordo con la Carta delle Nazioni Unite.

[30] Ris. 1974/2006, Consiglio di Sicurezza, punto 4.

1.2 (h) GENERAL ASSEMBLY DEBATE ON R2P – 2009

A fine luglio 2009, l'Assemblea generale tenne il primo dibattito sulla Responsabilità di Proteggere da quando i Capi di stato e di governo degli Stati Membri adottarono la dottrina del World Summit Outcome nel 2005. Il dibattito fu convocato per discutere il report del Segretario Generale Ban Ki-moon *Implementig the Responsibility to Protect*. Il dibattito fu una prima opportunità per tutti i membri delle Nazioni Unite di prender parte a un dialogo costruttivo sul Report e, pure, di segnalare l'impegno su come riferirsi ai "gaps in capacity, will and imagination" (secondo le parole del Segretario Generale) necessari da risolvere per convertire la R2P dalle parole ai fatti.

Dal dibattito emerse un chiaro impegno per quanto riguarda la maggior parte degli stati membri nel garantire uno sforzo maggiore per la prevenzione e l'arresto dei crimini atroci. Gli Stati membri si trovarono concordi quasi all'unanimità per quanto riguarda i *core principles* della dottrina della Responsabilità a proteggere. Solo quattro Paesi – Venezuela, Cuba, Sudan e Nicaragua – cercarono di mettere in dubbio sia il valore della dottrina sia l'effettiva preparazione della comunità internazionale al procedere all'adesione del principio. In ultimo, fu chiaro il supporto decisivo che i governi diedero all' appello per la strategia dei tre pilastri, per il concetto di *sovereignty as responsibility* e per l'importanza del *early warning method*, compreso nel rapporto del Segretario Generale. Il dialogo portò all'adozione della Risoluzione 63/308 il 14 settembre 2009.

1.2 (i) UN GENERAL ASSEMBLY RESOLUTION A/RES/63/308 ON R2P – 2009

Approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 14 Settembre 2009, la Risoluzione 63/308 rilevò l'accresciuto interesse dell' Organizzazione per il principio, come si può riscontrare dai punti 1 e 2 della Risoluzione:

1. *Takes note* of the report of the Secretary-General2 and of the timely and productive debate organized by the President of the General Assembly on the responsibility to protect, held on 21, 23, 24 and 28 July 2009, 3 with full participation by Member States;
2. *Decides* to continue its consideration of the responsibility to protect.[31]

1.2 (l) EARLY WARNING, ASSESSMENT AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT:

Report of the Secretary-general e General Assembly interactive dialogue on Early warning, Assessment and the R2P – 2010

Il Report *Early warning, assessment and the responsibility to protect*[32] venne redatto dal Segretario Generale Ban Ki-moon nel Luglio del 2010 con l'intento di riprendere e proseguire il World Summit Outcome del 2005.

Vengono inoltre aggiornati alcuni aspetti della Responsabilità a proteggere sulla base di un altro documento redatto dallo stesso Segretario Generale, ovvero *Implementing the Responsibility to Protect* (2009).

---

[31] Assemblea Generale, A/RES/63/308, 2009.

[32] A/64/864, *Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields.* Follow-up to the outcome of the *Millennium Summit. Early warning, assessment and the responsibility to protect*, Report of the Secretary-General, 14 Luglio 2010.

Contenuti principali del Report sono il rinnovato impegno della comunità internazionale e degli Stati membri, le mancanze (o *critical gaps*), il ruolo delle organizzazioni regionali o subregionali.

Per quanto riguarda l'implicazione degli Stati della comunità internazionale, il Segretario Generale ribadisce gli impegni che erano già stati sottoscritti nel 2005, ovvero la responsabilità di usare i mezzi diplomatici e tutti gli altri mezzi pacifici ed umanitari ritenuti necessari per proteggere le popolazioni dal genocidio, da crimini di guerra, di pulizia etnica e contro l'umanità, secondo i Capitoli VI e VII della Carta delle Nazioni Unite.

Al paragrafo 4 e 5 inoltre ricorda che:

> Heads of State and Government stated: "We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.[punto 4] [33]

> We are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. [punto 5] [34]

Una delle questioni principali riconosciute dal Segretario Generale riguarda il riconoscimento di alcune mancanze nel sistema delle Nazioni Unite per quanto concerne la protezione, ma vengono considerati anche gli utili strumenti di informazione, valutazione e primi accorgimenti (*early warning*) che facilitano l'azione preventiva e la cooperazione multilaterale.

Riportiamo qui di seguito stralci del punto 10 in cui vengono sottolineati dal Segretario Generale i *gaps* per cui viene esortato il lavoro comune:

---

[33] Ibidem

[34] Ibidem

> However three gaps to providing the timely information and assessment needed to implement the responsibility to protect in a balanced, responsible, and vigorous manner remain:
> - […]insufficient sharing of information and analysis among the existing streams of information noted above. We need to do more to ensure that the United Nations acts as one in the flow and assessment of information, as well as in the operational work those assessments help to shape.
> - […]the existing mechanisms for gathering and analysing information for the purpose of early warning do not view that information through the lens of the responsibility to protect. Preventing the incitement or commission of one of the four proscribed crimes or violations is not necessarily the equivalent of preventing the outbreak of armed conflict […]
> - […]the prevention and protection tasks mandated in paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome put a premium on careful, accurate and impartial assessments of conditions on the ground and of policy choices at each stage of a crisis involving the threat or commission of the four specified crimes or violations. We need assessment tools and capacity to ensure both efficiency and system-wide coherence in policymaking and the development of an early and flexible response tailored to the evolving needs of each situation. [punto 10] [35]

Il lavoro degli Stati membri, dell'Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza viene ad ogni modo supportato dal contributo delle organizzazioni regionali, sub-regionali e da altre fonti quali membri autorevoli della società civile, gruppi di esperti e gruppi di monitoraggio per i diritti umani (che sono i primi potenziali osservatori in loco di persecuzioni delle minoranze, violenze su base sessuale, reclutamento di *child-soldiers,* e propaganda alla violenza contro specifici gruppi della società:

> […] Today, that vision of regional-global partnership is being realized in crisis after crisis, as information and assessments are shared by the United Nations and its regional and subregional partners in a common effort to prevent both conflicts and the incitement or commission of genocide, war crimes, ethnic cleansing or crimes against humanity. As noted in the annex to my report (A/63/677), United Nations decision-making concerning the responsibility to protect should be informed and enriched, whenever possible, by local knowledge and perspectives, as well as by the input of regional and subregional organizations. [punto 11] [36]

Viene infine riconosciuto il ruolo fondamentale rivestito dagli Uffici degli Special Advisers, proponendo in ultimo un rafforzamento di tali Uffici perché

[35] Ibidem
[36] Ibidem

venga snellito il carico di informazioni superflue e velocizzato il processo d'azione.

> My Special Adviser on the Prevention of Genocide, Francis M. Deng, and my Special Adviser responsible for the conceptual, political and institutional development of the responsibility to protect, Edward C. Luck, have distinct but closely related responsibilities. Both sets of tasks need to be pursued with vigour.[punto 15] [37]
> I believe that it is essential both to **maintain the distinct elements of these two sets of responsibilities** and to ensure the close working relationship of the two Special Advisers on the common elements of their operational activities, for example, by employing common methodologies whenever possible. To date, their efforts have embodied the spirit and practice of system-wide coherence. This spirit of collaboration was anticipated by the decision of the Heads of State and Government, in adopting the 2005 World Summit Outcome, to include their support for the mission of the Special Adviser on the Prevention of Genocide in the section on the responsibility to protect. [punto 16] [38]

Come "passi successivi", il Segretario Generale propone un Joint Office che possa soccorrere alle mancanze decisionali dell' Organizzazione nel complesso:

> […]As noted in the annex to my report to the General Assembly, a **joint office** could "preserve and enhance existing arrangements, including for capacity-building and for the gathering and analysis of information from the field, while adding value on its own in terms of new arrangements for advocacy, cross-sectoral assessment, common policy, and cumulative learning on how to anticipate, prevent and respond to crises relating to the responsibility to protect" (A/63/677, annex, para. 7). Proposals in this regard will be submitted to the Assembly later in 2010. They will take into account the wider range of crimes and violations covered by the responsibility to protect, the broad interest in the responsibility to protect among Governments, parliaments and civil society and the Assembly's continuing consideration of the concept. [punto 17] [39]

Il 9 agosto 2010, stando alle richieste del presidente dell' Assemblea Generale delle Nazioni Unite, gli Stati membri parteciparono a un dialogo informale e interattivo sul soggetto di *early warning, assessment and responsibility to protect.* Il dialogo venne altresì proposto dal Report redatto dal Segretario Generale sulle stesse tematiche. 42 Stati membri, 2 organizzazioni regionali e 2 rappresentanti della società civile riesaminarono il report del Segretario Generale, come le

[37] Ibidem
[38] Ibidem
[39] Ibidem

presentazione di cinque panelists, tra cui gli Advisers del Segretario Generale su *Prevention of genocide* e *responsibility to protect* (rispettivamente Francis Deng ed Edward Luck).La disposizione assolutamente positiva degli Stati partecipanti richiamava di buon grado il primo dibattito formale tenuto dall' Assemblea Generale nel Luglio 2009, rivelando nuovamente il sostegno dei governi per raggiungere la prevenzione ottimale dei crimini di genocidio, pulizia etnica, crimini di guerra e contro l'umanità. Da notare che in quest'occasione alcuni degli interventi più costruttivi vennero avanzati da Stati quali Cuba, l'India e l'Egitto, i quali si erano sempre mantenuti scettici nei confronti della Responsabilità a proteggere; questo non fa che avvallare la tesi per cui il consenso riguardo al principio si è via via approfondito con l'aumento delle crisi internazionali.

Tutti coloro che si espressero in sede del dialogo sottolinearono la necessità di dover prevenire le atrocità, e concordarono con il ritenere necessario *l'early warning* come prima condizione per una prevenzione effettiva e un' azione pronta. Più della metà della delegazione accolse il report del Segretario Generale e di fatto sostenne i cambiamenti necessari per potenziare l'efficienza di *early warning* del Segretariato delle Nazioni Unite.

Membri uguali espressero il proprio supporto per le proposte del Segretario Generale riguardo la formazione di un *joint office* per gli Special Advisers e il loro ruolo per l'identificazione condivisa di opzioni politiche per la prevenzione di crimini di massa e la protezione delle popolazioni. Molti Stati membri, comunque, si videro desiderosi di poter avere maggiori dettagli sul funzionamento del joint office. Oltre il bisogno di migliorare la gestione delle informazioni all'interno dell' ONU, i requisiti guardati sotto l'aspetto di un' aumentata efficienza risuonano come un giudizio politico. Altri Membri convenirono sul fatto che l' *early warning* non potesse essere gestito unicamente dal Segretariato e che i cambiamenti richiesti avrebbero dovuto coinvolgere i livelli nazionale e regionale. A questo proposito, venne ricordato che già alcune organizzazioni regionali e sub-regionali avevano già provveduto ad aggiustamenti sul proprio metodo di ricognizione delle atrocità (a livello locale.)

La quasi totalità dei partecipanti sollevò anche il ruolo cruciale della società civile – per la raccolta delle informazioni, l'analisi e la reazione mobilizzatrice.

Ciò conferma un cambiamento nell' assetto delle relazioni internazionali, sebbene sulla discussione riguardo la *sovereignity as responsibility*, il ruolo delle organizzazioni e pure l'importante contributo della società civile l'accresciuto consenso appare ancora superficiale. Restano ancora irrisolte alcune questioni, prima tra tutte la poca chiarezza tra il ruolo dell' Assemblea Generale e quello del Consiglio di Sicurezza; in secondo luogo, più nello specifico, restano ancora indefinite la selettività, il *double standards* e l'uso improprio nell'applicazione della responsabilità a proteggere.

1.2 (m) THE ROLE OF REGIONAL AND SUB-REGIONAL ARRANGEMENTS IN IMPLEMENTING THE RESPONSIBILITY TO PROTECT :

report of the secretary-general e general assembly informal interactive dialogue on the role of regional and sub-regional arrangements in implementing the r2p – 2011

Il 27 giugno 2011 il Segretario Generale pubblicò un Report sul ruolo delle organizzazioni regionali e sub regionali nell' incremento della Responsabilità di Proteggere[40], su richiesta di molti Stati che avevano preso parte all' *informal interactive dialogue* del 9 agosto 2010.

Vengono ricordati tra i corpi regionali e sub-regionali delle Nazioni Unite maggiormente implicati nell' applicazione della responsabilità a proteggere l'Economic Community of West African States (ECOWAS), l' African Union e l'Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), in quanto hanno rappresentato l'avanguardia per quanto riguarda gli sforzi internazionali allo sviluppo dei principi di protezione e di strumenti pratici per metterla in pratica.

All'inizio del Report, viene ricordato come:

> Over the last three years, we have applied responsibility to protect principles in our strategies for addressing threats to populations in about a dozen specific situations. In every case, regional and/or sub-regional arrangements have made important contributions, often as full partners with the United Nations[41].

Vengono inizialmente evidenziate delle criticità politiche e legislative per quanto concerne il rapporto tra le organizzazioni globali e locali; infatti il capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite prevede una relazione dal basso verso l'alto[42],

---

[40] A/65/877–S/2011/393, Integrated and coordinated implementation of and follow up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields. Follow-up to the outcome of the Millennium Summit. Security Council, Sixty-sixth year. *The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the responsibility to protect*, Report of the Secretary-General, 27 June 2011.

[41] Ivi, par. 4.

[42] OUN Charter, Cap. VIII, artt. 53-54. «The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority. But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies

ricordando ampiamente il Capitolo VIII della Carta delle Nazione Unite che negli articoli 53 e 54 regolano i rapporti tra organizzazioni regionali e Consiglio di Sicurezza nei casi di protezione e prevenzione

Il paragrafo 6. del Report evidenzia la situazione da un punto di vista politico:

> […]Politically, it has become increasingly evident that the views of neighbouring States and
> regional bodies may be taken into account by members of the Security Council when
> determining which course of action to take in particular situations. This is as it should be.
> States and civil society groups that are closer to the events on the ground may have access to
> more detailed information, may have a more nuanced understanding of the history and culture, may be more directly affected by the consequences of action taken or not taken, and may be critical to the implementation of decisions taken in New York. Timely and decisive response is most likely when inter-governmental bodies at both the global and regional levels favor similar courses of action. In such cases, decision-making at each level reinforces the political legitimacy of the other [43].

Riteniamo molto importante il paragrafo 8, nel quale vengono ricordate l'importanza del "contesto", da rispettare perché un qualsiasi tipo di azione od intervento possano essere ritenuti efficaci, ma allo stesso l'universalità del principio di Responsabilità di Proteggere.

> **Context matters**. The responsibility to protect is a universal principle. Its implementation, however, should respect institutional and cultural differences from region to region. Each region will operationalize this principle at its own pace and in its own way. I would encourage intra-regional dialogue among government officials, civil society representatives, and independent experts on how

---

without the authorization of the Security Council, with the exception of measures against any enemy state, as defined in paragraph 2 of this Article, provided for pursuant to Article 107 or in regional arrangements directed against renewal of aggressive policy on the part of any such state, until such time as the Organization may, on request of the Governments concerned, be charged with the responsibility for preventing further aggression by such a state […]» e «The Security Council shall at all times be kept fully informed of activities undertaken or in contemplation under regional arrangements or by regional agencies for the maintenance of international peace and security».

[43] A/65/877–S/2011/393, Integrated and coordinated implementation of and follow up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields. Follow-up to the outcome of the Millennium Summit. Security Council, Sixty-sixth year. *The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the responsibility to protect*, Report of the Secretary-General, 27 June 2011.

> to proceed, such as the Study Group on the Responsibility to Protect of the Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP) of the ASEAN Regional Forum (ARF). Regional, as well as global, ownership is needed. But make no mistake: each region must move forward, step by step, to ensure that populations are more protected and that the risk of mass atrocity crimes recedes with each passing year. The 2005 Outcome Document spells out national and international responsibilities clearly and unambiguously in paragraphs 138, 139, and 140. These must not be diluted or diminished through reinterpretation at the regional, sub-regional, or national levels. [punto 8] [44]

Il Segretario Generale evidenziò inoltre gli sforzi che potrebbero incrementare e favorire la strategia dei "tre pilastri", da lui stesso indicati per il funzionamento della Responsabilità di Proteggere. Ricordiamo che il Primo pilastro si occupa responsabilità di protezione in capo allo Stato; il Secondo pilastro riguarda la costruzione delle potenzialità e l'assistenza internazionale; il Terzo prevede la *timely and decisive response.*

All'interno del Rapporto viene quindi esaminato il ruolo delle organizzazioni regionali e sub-regionali nell'ambito di ciascun pilastro.

Infine vengono sottolineate nuovamente alcune mancanze tuttora presenti nel rapporto tra organizzazioni, governi e il Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea delle Nazioni Unite; mancanze soprattutto inerenti il Terzo pilastro.

> I would welcome suggestions for the focus of next year's dialogue. One possibility would
> be an assessment of efforts to date to utilize all of the tools of Chapters VI, VII, and VIII in
> implementing the third pillar of my strategy. [par. 42] [45]

> Members of the Security Council may also want to consider some of the issues raised in this report. Paragraph 139 of the 2005 Outcome Document notes that collective action is to be taken "through the Security Council, in accordance with the Charter." As discussed above, Chapter VIII of the Charter defines a special relationship between the Council and regional arrangements and agencies[46]. [par. 43]

Come usuale, verrà chiesto all' Assemblea Generale di produrre un parere attraverso l' *informal interactive dialogue.*

---

[44] Ibidem
[45] Ibidem
[46] Ibidem

Il Dialogo dunque, tenutosi il 12 luglio 2011, prese le fila del Comunicato del Segretario Generale "The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the Responsibility To Protect."

Molti Stati Membri dimostrarono il proprio sostegno positivo al rapporto del Segretario Generale, enfatizzando gli aspetti preventivi del principio e l'importanza di rafforzare gli strumenti e meccanismi di prevenzione come gli *early warning* e la mediazione (in particolare tra organismi regionali e sub-regionali e l'Assemblea stessa.)

Una delle grandi sfide della Responsabilità di Proteggere è infatti la capacità di cooperazione e supporto tra le Nazioni Unite e i corpi regionali in tempi di crisi. Gli Stati membri si dimostrarono consapevoli che una soluzione importante a questa sfida potesse venire proprio dalle organizzazioni regionali, le quali, come anche ricordato dal Segretario Generale, godono del grande vantaggio della "prima linea": per prime infatti posso comprendere in profondità che tipo di impulsi muovono da una situazione di crisi, quali sono le parti offese e quali gli attori minacciosi; possono inoltre proporre soluzioni che tengano conto di una concretezza derivante direttamente dal contesto. Come avvenuto un anno prima nel Dialogo riguardo gli *Early warning, assessments and R2P*, di nuovo si incontra l'avversione parziale di Venezuela, Cuba e Pakistan, mentre la maggioranza dei partecipanti intravede finalmente l'evoluzione del principio in "realtà operativa."

Con questo Dialogo, il 2011 si conclude rimarcando la necessità di definire il Terzo pilastro della Responsabilità a proteggere «*which calls for timely and decisive action by the international community in the face of mass atrocity crimes*»[47].

Molti degli Stati membri rimarcarono con forza quanto l'uso della forza dovesse ritenersi sempre un'ultima risorsa, e che il Terzo pilastro dovesse includere mezzi pacifici, economici e diplomatici.

[47] Ibidem

1.2 (n) RESPONSIBILITY TO PROTECT: TIMELY AND DECISIVE RESPONSE.

Report of the secretary-general e general assembly informal interactive dialogue on the r2p: Timely and decisive response – 2012

> The present report [48] emphasizes various dimensions of pillar three, but it is also a stocktaking restatement of the concept and its vital importance to the protection of populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. The report considers the relationship among the three pillars, suggesting that one should not draw too sharp a distinction between prevention and response. It considers the Charter-based tools that have been employed and the partnerships that have been utilized to date, as well as ways of protecting responsibly. Finally, the report looks at progress made so far in implementing the responsibility to protect and the challenges that still lie ahead[49]. [par. 8]

Il 25 luglio 2012, Ban Ki-moon presentò all' Assemblea Generale il Rapporto "*Responsibility to protect: timely and decisive response*".

Riteniamo utile ricordare che di nuovo la sfera globale, e nello specifico l' area mediterranea, veniva interessata da conflitti e crisi politiche che rendevano evidente il rischio ancora presente di minacce alla pace e alla tutela dell'individuo.

> Recent events have once again brought to the fore both the importance and the challenges of timely and decisive responses to the four specified crimes and violations. Although preventing these crimes and violations is far preferable to responding after they have been committed, there are times when prevention fails and a timely and decisive response is required[50]. [punto 3]

La risposta tempestiva e decisiva intesa dal Segretario Generale richiederà quindi un assestamento curato del potenziale realistico circa gli strumenti specifici per le circostanze specifiche. Il riconoscere le misure adeguate da adottare nel

---

[48] A/66/874–S/2012/578, Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields. Follow-up to the outcome of the Millennium Summit. Security Council Sixty-sixth year. **Responsibility to protect: timely and decisive response**, Report of the Secretary-General, 25 luglio 2012.

[49] Ibidem

[50] Ibidem

momento giusto richiede pure il tener conto della necessità d autorizzazione e gli attori soggetto (*lead actors.*) [51]

Nel Rapporto il Segretario Generale ripercorre le tappe della Responsabilità di Proteggere, gli accorgimenti della comunità internazionale e i passi necessari per far fronte alla strategia dei "Tre pilastri". Il punto critico che viene presentato alla comunità internazionale è la coesistenza di *response* e *prevention:*

> Some may consider that prevention and response are at opposite ends of the spectrum. In practice, however, the two often merge. Preventive diplomacy, for instance, is generally a response to a specific pattern of events or set of concerns, while international responses to the early stages of atrocities seek to prevent their escalation, as well as to accelerate their termination. It may be argued that the first two pillars of the implementation strategy address prevention, and the third, response. The dividing lines are, however, not so clear in practice[52].

Secondo quanto era già stato proposto dallo stesso Segretario nel suo *Implementing the Responsibility to protect*, il Primo pilastro prevede elementi di *response* tramite l'esercizio della responsabilità dello Stato; la soppressione di una certa retorica aggressiva nei confronti di gruppi minoritari, o la distruzione di armamenti che possano essere usati per commettere genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica o crimini contro l'umanità, sono misure che a tutti gli effetti possono essere considerate *response.* Lo Stato ha la responsabilità di prevenire, e di rispondere una volta che questi crimini vengano commessi nel suo territorio o sotto la sua giurisdizione. Allo stesso modo, il Secondo pilastro prevede l'impegno di aiutare lo Stato ad accrescere la sua capacità di proteggere la propria popolazione e di assisterlo nel momento in cui si trovi in una circostanza critica, prima che una crisi o un conflitto scoppino; e pure in questo caso vengono già accolti elementi di prevenzione e *response*[53].

---

[51] Cfr. A/66/874–S/2012/578, Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields. Follow-up to the outcome of the Millennium Summit. Security Council Sixty-sixth year. **Responsibility to protect: timely and decisive response**, Report of the Secretary-General, 25 luglio 2012.

[52] Ibidem

[53] «International assistance under pillar two in the form of an international commission of inquiry to establish the facts and to identify the perpetrators of crimes and violations relating to

> In the General Assembly's consideration of the responsibility to protect, some States have raised questions about the nature of the relationship among the three pillars and whether they are sequenced. Pillars are not sequenced. The question should therefore never be under what circumstances the responsibility to protect "applies". This wrongly implies that there are situations where States do not have a responsibility to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. It is clear that every State has an inherent responsibility to protect. The question we confront is one of how best to achieve the goals of RtoP in different circumstances. [punto 13] [54]

La precisazione che viene fatta in questo punto è molto importante per comprendere che il principio ha mantenuto una continuità nella sua natura di universalità.

Per capire come l'universalità della responsabilità si giochi anche nella compresenza di prevenzione e risposta, il Terzo pilastro viene così approfondito dal Segretario Generale:

> Pillar three is best understood in the context of the other two. It would make little sense standing alone. As has been underscored from the outset, the goal is to help States to succeed in meeting their protection responsibilities. It is not the role of the United Nations to replace the State in meeting those responsibilities. The purpose of action under pillar three is to help lay the foundation for the State to reassure its responsibility and for assisting or persuading national authorities to meet their responsibilities to their populations under the well-established legal obligations expressed under pillar one[55].

Tenuto conto che la volontà di evitare delle autorità nazionali i crimini e le violazioni correlati al principio della Responsabilità a proteggere possa essere rinforzata dalla prontezza della comunità internazionale ad agire tempestivamente e decisamente, non appena i mezzi pacifici e diplomatici si dimostrino inadeguati,

---

RtoP can also be a pillar three action insofar as it constitutes a timely and decisive response. At the same time, the dispatch of an international commission of inquiry, through its mere presence in the State concerned, can contribute to the prevention of further crimes and violations and thus serve as a preventive measure under pillar two. In this regard, the commission of inquiry established to investigate the 28 September 2009 massacre in Guinea would be an example. Hence, it may not always be possible to clearly determine whether an activity falls exclusively under one or another of the three pillars and such a determination is not necessary», in A/66/874–S/2012/578, *Responsibility to protect: timely and decisive response*, punto 12.

[54] Ibidem

[55] Ibidem

il Segretario Generale individua 5 "lezioni" che al fine di dimostrare come la strategia da lui stesso proposta si sviluppi:

> In terms of the overall strategy, five lessons stand out from experience to date, as follows:
> – *One*. Each situation is distinct. The principles of the responsibility to protect should be applied as consistently and uniformly as possible. However, the choices of methods and tools employed in each situation should be shaped by the circumstances on the ground and by informed judgment of the likely consequences. As each situation is different, it would be counterproductive to try to make the application of these principles appear identical in all situations.
> – *Two*. Such distinctions may lead to charges of double standards and selectivity. Perceptions matter. It is therefore essential that I apply these principles consistently in my statements and actions, as should my Special Advisers, the High Commissioner for Human Rights, and other ranking United Nations officials. The toughest and most consequential decisions are of course made by the Security Council. Though its decisions, or lack thereof, will sometimes be controversial, the overall trend has been towards greater Council engagement in responding to situations of human rights violations. This tendency has been manifested in explicit references to the responsibility to protect in a number of its recent resolutions.
> – *Three*. As noted above, experience has shown the need for a more integrated and nuanced understanding of how the three pillars relate to and reinforce each other. Often, observers voice a preference for some pillars over the others. However, none of the pillars is likely to be effective standing alone. Every situation to date has illustrated that core premise.
> – *Four*. An effective and integrated strategy is likely to involve elements of both prevention and response. Every situation addressed over the past four years has required a mix of preventive and response measures, with the balance between the two varying with the circumstances of each case. Neither offers promising results without the other.
> – *Five*. We have learned, again and again, the critical role of partners in advancing the work of the United Nations in this field, as in so many other fields. This lesson has not come as a surprise, as it was stressed in my first report and was the subject of the third, on the role of regional and sub-regional arrangements in implementing the responsibility to protect (A/65/877- S/2011/393). Experience has proven the simple fact that prevention and response are most effective when the United Nations works in tandem with its regional partners. Strengthening that relationship in order to maximize the opportunities it presents remains a critically important component of the implementation strategy[56]. [punto 20]

Il Segretario Generale ha inoltre ricordato che gli *intergovernmntal bodies* delle Nazioni Unite hanno fatto riferimento al concetto della Responsabilità di

[56] Ibidem

Proteggere nelle proprie risoluzioni, rimarcando la sempre maggiore applicabilità[57].

Nel documento vengo infine esaminate le modalità in cui viene ripartita l'autorità decisionale per decidere circa l'intervento in caso le circostanze lo richiedano.

Viene quindi ricordato in riferimento al punto 139 del Summit Outcome [2005] l'implicazione della *timely and decisive collective action* nel caso in cui uno Stato non riesca a reagire con mezzi pacifici e diplomatici; viene sottolineata l'autorità del Consiglio di Sicurezza secondo gli artt. 41 e 42[58] della Carta delle Nazioni Unite, ricordando che le sanzioni previste da tali articoli possono essere considerate risposte adeguate in quanto colpiscono i responsabili ma mantengono minimo l'impatto sulla popolazione civile, possono essere imposte in modo proporzionale e non oltre il periodo necessario.

Le sanzioni rivestono la piena efficienza quando saranno uno degli strumenti parte di una strategia d'azione più ampia e coerente, con uno scopo chiaro e ben articolate, ben comprensibile al soggetto colpito.

Secondo l'Art. 42, solo il Consiglio di Sicurezza può autorizzare l'uso della forza. Si può ricorrere all'usi della forza militare in modo coercitivo in diverse forme, attraverso il dispiegamento delle forze delle Nazioni Unite (*UN-multinational forces*) per stabilire zone di sicurezza, l'imposizione di *no-fly zones*, o

---

[57] «The intergovernmental bodies of the United Nations have on several occasions in the last 18 months referred to the concept in their resolutions. The Security Council has referred to States' responsibility to protect their populations in its resolutions on Libya and Yemen. The General Assembly has referred to States' responsibility to protect their populations in resolutions on Syria,3 while the Human Rights Council has referred to States' responsibility to protect their populations in their resolutions on Libya and Syria», in A/66/874–S/2012/578, *Responsibility to protect: timely and decisive response*, Report of the Secretary-General, 25 luglio 2012, punto 25

[58] «The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations». Art. 42: «Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations». UN Organization Charter, Cap. VII, Art. 41.

l'instaurazione di forze militari sul territorio per scopi di prevenzione o *deterrence*. Viene poi esaminato in modo esaustivo il ruolo dell' Assemblea Generale, secondo il Capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite[59], del Segretariato e del Human Rights Council, come organi promotori per l'adozione di misure preventive, capaci di emettere risoluzioni e di investigare sulle violazioni dei diritti umani.

> It has become clear that the success of coercive and non-coercive measures requires political unity in the design and consistency and operational coordination in the application. Strengthening modes of collaboration between the national, the regional and the international levels in this regard continues to be necessary.
> [punto 37] [60]

Nei paragrafi conclusivi verranno riportati alcuni degli interventi (Libia 2011) capitanati dalle Nazioni Unite e suoi maggiori partner. La parte V del Report viene dunque dedicata alla *Responsibility while Protecting*, principio presentato nel 2011 dal governo del Brasile, che prevede il monitoraggio continuo delle violazioni e dell' eventuale intervento ai fini della protezione.

> The essence of "responsibility while protecting" is doing the right thing, in the right place, at the right time and for the right reasons. Timely and decisive action puts a premium on assessment, on understanding what is happening, why it is happening, and how the international community can help keep a difficult situation from becoming worse.
> An early and flexible response strategy requires dynamic assessments, focusing on trends and developments, not just the latest headlines. That is why the Heads of State and Government expressed support for United Nations early warning capabilities in paragraph 138 of the World Summit Outcome, and that is why the High Commissioner for Human Rights and my two Special Advisers have been

[59] «Chapter IV of the Charter authorizes the General Assembly to consider the "principles of co-operation in the maintenance of international peace and security" brought before it by a Member State, the Security Council or a State that is not a Member of the United Nations and to make recommendations regarding such principles to Member States and/or to the Security Council. The General Assembly and the Secretary-General may also bring "situations which are likely to endanger international peace and security" to the attention of the Security Council. The adoption by the General Assembly of resolution 66/253 on the situation in Syria provides an example of the role that the principal deliberative organ of the United Nations can play. This resolution strongly condemned "widespread and systematic" human rights violations in Syria and demanded that the Syrian Government put an end to all violence and protect its population», in A/66/874–S/2012/578, *Responsibility to protect: timely and decisive response*, Report of the Secretary-General, 25 luglio 2012, Punto 33.

[60] Ivi, Punto 37.

> increasingly active in issuing statements and advisories in such situations[61]. [punto 53]

La *Responsibility while protecting* è un'evoluzione molto interessante della Responsibility to protect, a cui dedicheremo un paragrafo successivamente.

Il Report infatti si conclude con l'esortazione a prendere in considerazione questa declinazione del concetto per migliorare il proprio impegno nell'ottica della responsabilità globale nella difesa e tutela dell'individuo.

> The application of pillar three of the implementation strategy will sometimes entail difficult choices. Disagreements about the past must not stand in the way of our determination to protect populations in the present. Nor should Heads of State and Government lose sight of the commitment made to act in accordance with the responsibility to protect. The initiative on "responsibility while protecting" provides a useful pathway for continuing dialogue about ways of bridging different perspectives and forging strategies for timely and decisive responses to crimes and violations relating to RtoP. Suggestions for improving decision-making in such circumstances and reviewing implementation are useful catalysts for further discussion. [punto 58] [62]

Il 5 settembre 2012, gli Stati membri dell'ONU parteciparono a un *informal interactive dialogue* [63] riguardo al tema del precedente rapporto del Segretario Generale, *Responsibility to protect: timely and decisive response*.

Molti tra gli interventi associarono le misure del Terzo pilastro alla necessità di sviluppare adeguati meccanismi di prevenzione che rendessero la "risposta protettiva" come non necessaria, e accolsero favorevolmente la proposta di proclamare il 2012 come Anno della Prevenzione, secondo l'idea del Segretario Generale. Inoltre, molti stati evidenziarono il contributo del Brasile, che con lo sviluppo del principio in Responsibility While Protecting, ha arricchito la dottrina della responsabilità di proteggere e ha contribuito ad accrescere la credibilità degli attori che intervengono per la protezione delle popolazioni dai crimini di atrocità di massa. Con il dibattito del 2009 e i successivi Dialoghi (2010 e 2011) che Ban Ki-moon descrisse come "fondamentali per aver ampliato le basi per il consenso

---

[61] Ibidem

[62] Ibidem

[63] Panel of UN member state and civil society experts, interventions were delivered by 58 member states, 1 regional organization and 2 civil society organizations.

e previsto validi approfondimenti sui tre pilastri della responsabilità a proteggere", il Dialogo del 2012 riaffermò che gli Stati sono obbligati ad utilizzare mezzi appropriati per prevenire l'insorgenza di atrocità di massa e per proteggere le popolazione e contrastare i crimini contro l'umanità.

Riportiamo qui alcune affermazioni tratte dal Dialogo:

> The responsibility to protect is rather intended, as a modality for assisting a government that is unable to deliver on its protection obligations. The international community can only act in the event that a State 'manifestly fails' to protect its citizens. […] So the international response is intended to reinforce, not undermine, national sovereignty. This should help governments to ensure full protection to populations.
> It is our collective responsibility to study the implications of the use of each of them, and to understand the conditions under which the potential of each tool can be maximized. […] It is also our responsibility to establish and strengthen the structures that will make third-pillar tools actionable and effective [64].

[64] A/66/874–S/2012/578, *Responsibility to protect: timely and decisive response*, Report of the Secretary-General, 25 luglio 2012.

1.2 (o) "RESPONSIBILITY TO PROTECT: STATE RESPONSIBILITY AND PREVENTION"

Secretary-General report e general assembly informal interactive dialogue on r2p state responsibility and prevention – 2013

> Beyond moral and legal obligations, history has shown that building societies that are resilient to atrocity crimes reinforces State sovereignty and increases prospects for peace and stability. Building resilience implies developing appropriate legal frameworks and building State structures and institutions that are legitimate, respect international human rights law and the rule of law in general, and that have the capacity to address and defuse sources of tension before they escalate. It means building a society which accepts and values diversity and in which different communities coexist peacefully[65].

Il Report "*Responsibility to Protect: State responsibility and Prevention*" si propone di esaminare accuratamente la relazione tra responsabilità nazionale di ciascuno Stato e la responsabilità internazionale alla protezione invocata nelle circostanze di evidente violazione dei diritti della persona. Il documento dunque prenderà in esame i fattori di rischio che pregiudicano il sorgere di una violazione o il verificarsi di crimini di genocidio, di pulizia etnica, di crimini di guerra o contro l'umanità; un'importante distinzione su cui il Segretario Generale si sofferma riguarda la differenziazione tra rischi derivanti il conflitto armato piuttosto che quelli derivanti da crimini "atroci[66], e quindi sulla conseguente differenza del concetto di prevenzione.

> As a result, while conflict prevention and atrocity prevention are closely related, they are not synonymous, and atrocity prevention measures should be developed with that in mind. Focusing exclusively on conflict prevention would overlook atrocity crimes that occur outside of armed conflict or that are not necessarily related to armed conflict[67].

---

[65] A/67/929–S/2013/399, Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields. Follow-up to the outcome of the Millennium Summit. *Responsibility to protect: State responsibility and prevention*, Report of the Secretary-General, 9 luglio 2013.

[66] Gli *atrocity crimes* sono stati definiti dalle Convenzioni di Ginevra come quei atti criminali attuati deliberatamente contro uno specifico gruppo di individui, comunità o popolazioni.

[67] A/67/929–S/2013/399, *Responsibility to protect: State responsibility and prevention*, punto 13.

Molto importante per comprendere le modalità di prevenzione e intervento prospettate è la puntualizzazione sul fatto che gli *atrocity crimes* abbiano origine da un processo reiterato nel tempo piuttosto che da un singolo evento o causa, e tanto più questo è verificato nella storia (vengono citati come esempi l' Olocausto e il genocidio in Rwanda) quanto è necessario porre attenzione ad alcune spie d'allarme che rendono evidente un clima di violenza ed aggressività (come ad esempio gruppi armati o milizie indipendenti, traffici d'armi illegali, propaganda violenta contro determinati gruppi di individui) e che si accompagnano ai fattori di rischio esaminati dal report.

> [Atrocity crimes] can be increased by a Government's lack of capacity to prevent these crimes and the absence of structures or institutions designed to protect the population. Risk factors include an autocratic political regime or one that denies the right to effective participation in public affairs and restricts civil society; weak legislative protection of human rights; and weaknesses in the judiciary, national human rights institutions and the security sector.
> The absence or lack of credibility of these structures or institutions is an important factor. When the rule of law is weak or under stress, these institutions are unable to function properly and populations are left vulnerable. In such situations, there is more likely to be impunity for discrimination and the violence that may be used to enforce it. Impunity not only diminishes human rights protection, it also creates conditions that enable the incitement of further violence[68]. [punto 24]

Assieme ai fattori di rischio, il Report presenta anche casi-esempio di Stati che espletando la propria sovranità hanno potuto assicurare dei livelli di sicurezza e prevenzione ottimali, e alcuni punti metodologici a sostegno della sovranità statale e suo rafforzamento.

Viene ricordata a questo titolo l'importanza fondamentale della Costituzione in quanto "can be vehicles for accommodating distinct national concerns while guaranteeing the protection of fundamental human rights. Constitutions can recognize the diversity of a State and grant explicit protection to different populations, including cultural, ethnic or religious minorities"[69] [punto 35], come pure i processi elettorali liberi e democratici:

---

[68] Ibidem
[69] Ibidem

> Most Governments seek legitimacy through some form of democratic electoral process. When elections meet international standards of freedom, fairness and respect for human rights and enjoy popular support, they can provide legitimacy to the Government. When all sectors of the population have the opportunity to participate in public life through inclusive, fair electoral processes, they are less likely to resort to violence to resolve their differences or make their voices heard. [70]

Infine, grande rilevanza è riposta nel diritto internazionale e nell'adattamento interno a questo. Viene caldamente promossa la ratifica dei trattati sui diritti umani e protezione dell'individuo.[71]

Uno Stato che mantenga e stimi i rapporti con le istituzioni che si occupino della prevenzione dei diritti umani, oltra ad accreditare la loro funzione dimostra il suo impegno nella costruzione della resistenza agli *atrocity crimes:*

> There are certain specific measures that States can take to mainstream an atrocity prevention lens within national administrations. These include the designation of an atrocity prevention or responsibility to protect focal point or interagency mechanism, which can contribute to the integration of an atrocity prevention perspective in national policies and strategies. These focal points can help to coordinate national efforts to mainstream and operationalize the responsibility to protect concept, which can spur the establishment of national atrocity prevention action plans tailored to the national context. [72]

L' 11 settembre 2013 gli Stati membri delle Nazioni unite parteciparono ad un *Informal interactive dialogue* su "*Responsibility to protect : State Responsibility and Prevention*". Il Dialogo, tenuto annualmente prese spunto dal quinto Rapporto sulla Responsabilità a proteggere del Segretario Generale Ban Ki-moon. Il quinto Dialogo ha visto un notevole incremento nella partecipazione e nel sostegno alla responsabilità a proteggere, con la quasi unanimità degli Stati a riaffermare il proprio impegno nella protezione delle popolazioni e nella

---

[70] Ibidem

[71] "States have a binding obligation under international customary law to criminalize genocide, war crimes and crimes against humanity and to investigate and prosecute perpetrators. Ensuring accountability for human rights violations and past atrocity crimes contributes not only to their prevention but also builds the credibility of institutions. The legal framework for such accountability is provided through the ratification, domestication and implementation of relevant international legal instruments. Incorporating obligations under international human rights and humanitarian law into national legislation and taking practical measures for the laws to be implemented strengthens these legal frameworks", in A/67/929–S/2013/399, *Responsibility to protect: State responsibility and prevention*, Report of the Secretary-General, 9 luglio 2013, punto 40.

[72] Ibidem

prevenzione alle atrocità di massa. Molti Stati hanno provveduto all'istituzionalizzazione della prevenzione tramite la creazione di un R2P Focal Point a livello nazionale.

Il fallimento delle procedure di prevenzione e protezione attuabili per arrestare i crimini perpetrati durante la crisi siriana (2012) ha portato gli Stati ad interrogarsi su alcune questioni controverse, prima tra tutte la restrizione dell'uso del veto in caso di contingenza critica in seno al Consiglio di Sicurezza.

Infatti un certo numero di Stati membri ha messo in luce che nel caso siriano a fallire non sia stata l'applicabilità della responsabilità a proteggere, quanto piuttosto il ruolo del Consiglio di Sicurezza.

Otto Stati membri – Costa Rica, Costa d'Avorio, Ungheria, Liechtenstein, Paesi Bassi, Sudafrica, Spagna e Svizzera – hanno avanzato la proposta di porre una restrizione all' uso del veto da parte dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza in caso di situazioni in cui si riscontrino palesi *atrocity crimes*.

La Svizzera ha notato che tutti i 21 membri del gruppo ACT – Accountability, Coherence and Transparency – hanno richiesto che i *Permanent Five* si astenessero dal veto nel caso in cui si fossero verificate atrocità.

Il Liechtenstein, membro a sua volta del gruppo ACT, ha constatato che il CdS potrebbe portare un contributo essenziale alla prevenzione impegnandosi lui stesso a non porre il veto per bloccare interventi animati da responsabilità di proteggere da quei crimini definiti odiosi.

La Francia, membro permanente, ha proposto di sviluppare un codice di condotta con il quale i membri permanenti concordassero collettivamente di astenersi dal veto in caso di crimini che la responsabilità globale di proteggere ci si aspetta prevenga.

È da notare che un numero di Paesi durante il Dialogo non si è ufficialmente esposta riguardo alla questione del veto, ma ha caldamente supportato l'intervento della Francia nella propria esposizione orale.

Con questo Dialogo la responsabilità di proteggere è stata vista come strumento effettivo per indirizzare tutta quella serie di modifiche che gli Stati devono

considerare con attenzione per poter assicurare la prevenzione dai *mass atrocity crimes*.

> Ahead of the 20th Commemoration of the Rwandan Genocide in April 2014, it is clear that the vast majority of states are actively upholding their primary Responsibility to Protect their populations from genocide, crimes against humanity, war crimes and ethnic cleansing. The focus over the coming year must be on action aimed at reinforcing global commitment to prevent atrocities and protect populations[73].

[73] *Responsibility to protect: State responsibility and prevention*, Report of the Secretary-General, 9 luglio 2013.

CAPITOLO 2. QUESTIONI APERTE

– 2.1 MORAL ARGUMENT, LEGAL ARGUMENT, CONSEQUENTIAL ARGUMENT – 2.2. DAL DIRITTO DI INTERVENIRE AL DOVERE DI PROTEGGERE – 2.3 AUTORITÀ, INTERVENTO, SOVRANITÀ –

Tutta la documentazione emanata dal 2001 al 2014 che ha chiarito e definito la posizione della comunità internazionale nei confronti della Responsabilità di Proteggere porta alla luce una serie di questioni controverse e talvolta irrisolte per quanto riguarda l' applicazione del concetto.

Parecchie sono le criticità e le obiezioni che vengono mosse nei confronti di questa tipo di responsabilità soprattutto per quanto riguarda l'implicazione dell' ipotesi di un intervento militare; altrettante questioni mettono in luce quanto si dimostri necessario lo sviluppo di una codificazione più organica.

In questo capitolo ci si propone di affrontare quindi la dinamica del c.d. intervento umanitario e gli eventuali punti di incontro con la responsabilità di proteggere, più precisamente dove e in che cosa quest'ultima se ne discosti; brevemente poi si cercherà esaminare alcune delle posizioni morali e legislative da cui proviene l'approccio ad un'etica della responsabilità internazionale ad intervenire; infine, si approfondiranno le questioni spinose di autorità e intervento: se davvero per la risoluzione di una crisi internazionale si rende necessario un intervento ci si chiede su chi cada la decisione[74], come è anche ricordato dal Report *dell'International Commission on Intervention and State Sovereignty*[75].

[74] T. NARDIN, *From right to intervene to duty to protect: Micheal Walzer on Humanitarian intervention*, in The European Journal of International Law, Vol. 24, no. 1, p. 68, Oxford University Press, 2013.

[75] G. EVANS, M. SAHNOUN, AA.VV, *The Responsibility to Protect*, ICISS Report, International Development Research Centre, p. VII, 2001.

Infatti «*with the expansion in the scope and complexity of international operation, it became clear that existing political and legal concepts could not fully grasp the nature of this form of rule or address the question about legitimacy, authority and credibility to which it gave rise*»[76].

Per affrontare queste problematiche si farà continuo riferimento al report "Responsibility to protect" [77] redatto dall' ICISS, e dal volume supplementare "Responsibility to protect: Research, Bibliography, Background" [78], in quanto indicano con grande chiarezza entro quali parametri si muove la Responsabilità a proteggere.

2.1. MORAL, LEGAL AND CONSEQUENTIAL ARGUMENT.

Come viene sottolineato in "Responsibility to Protect. Research, Bibliography, Background", la stessa nozione di responsabilità implica delle argomentazioni morali e una sfida per le teorie deterministe sui comportamenti umani e le relazioni internazionali[79].

Il comportamento degli Stati non predeterminato da fattori sistemici o strutturali, e le considerazioni morali non sono semplicemente delle giustificazioni *a posteriori*. La definizione della responsabilità permette la possibilità di intraprendere un percorso nella comprensione dell'argomentazione morale attraverso le culture e la storia[80].

Il contesto della moralità comune – per cui vengono considerati il dovere e gli obblighi, il vero e il falso, gli encomi e le condanne morali, le ricompense e le punizioni – presuppone la nozione di responsabilità.

---

[76] A. ORFORD, *Moral internationalism and the responsibility to protect*, in The European Journal of International Law, Vol. 24, no. 1, p. 98, Oxford University Press, 2013.

[77] G. EVANS, M. SAHNOUN, AA.VV, *The Responsibility to Protect*, ICISS Report, International Development Research Centre, 2001.

[78] AA.VV., *The Responsibility to Protect, Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, International Development Research Centre, 2001.

[79] Ivi, P. 129.

[80] Ibidem.

È la coscienza della responsabilità che permette di scegliere «*between black and white, right and wrong, pleasure and duty; as well as, in a wider sense, between forms of life, forms of government, and the whole constellation of moral values in terms of which most people, however much they may or may not be aware of it, do in fact live*»[81].

La Responsabilità a proteggere implica nel contesto internazionale non pochi accorgimenti sia per quanto riguarda la stessa adozione, sia per gli sviluppi che comporta nell'ottica di autorità internazionale, intervento e uso della forza e sovranità.

Ricordiamo infatti che l'adozione a livello internazionale della Responsabilità a proteggere vincola ciascuno Stato non solo alla protezione della propria popolazione, ma anche di tutti quegli individui vittime di crimini di genocidio, di pulizia etnica, crimini di guerra e contro l'umanità.

Dal momento che la comunità internazionale condivide la responsabilità verso tutti gli individui, assume anche il dovere di assistere ciascuno Stato nell'adempimento del proprio compito (sovranità responsabile); nel caso un dato Stato si dimostri incapace, automaticamente la competenza passa alla comunità internazionale attraverso il Consiglio di Sicurezza e, nel caso, all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Un approccio onesto alla Responsabilità di proteggere deve considerare il punto di vista etico nei confronti del *world order*.

Questo viene affrontato secondo vari aspetti: il primo (sostenuto in particolar modo dai realisti) considera che la pace e la sicurezza vengano assicurati dai principi di sovranità e non intervento; il tentativo quindi di promuovere giustizia e ordine oltre i confini, con un intervento ad esempio, non farebbe che minare l'ordine interstatale, alimentando per giunta l'atteggiamento conflittuale tra gli Stati. I sostenitori dell'intervento invece sostengono sulla base dei diritti umani e della Realpolitik una legittimazione dell'intervento in circostanze estreme.

[81] Ivi, p. 129.

I vari approcci hanno tutti come scopo ultimo la protezione dell'individuo, ma si differenziano in modo profondo sui presupposti che conferiscono al ruolo dello Stato e al mondo politico internazionale.

In generale, le argomentazioni pro o contro l'adozione nel diritto internazionale della Responsabilità di Proteggere si sviluppano entro tre argomentazioni: *moral argument*, *legal argument* e *consequential argument*.

Il *moral argument* si concentra sugli obblighi deontologici della comunità internazionale nei confronti degli individui oggetto di violazioni nei loro diritti.

Il *legal argument* si focalizza sulla Carta delle Nazioni Unite, i trattati sui diritti umani, e le interpretazioni del diritto internazionale per definire quanto uno Stato abbia il dovere legittimo di intervenire in determinate situazioni.

Il *consequential argument* infine guarda ai risultati positivi o negativi che deriverebbero da un mancato intervento in caso di genocidio, pulizia etnica e crimini contro l'umanità. Tutte le teorie consequenzialiste considerano il giusto e l'ingiusto non in base all'intenzione ma a ciò che effettivamente accade [82].

Questi tre aspetti sono strettamente correlati l'uno con l'altro, tanto che le argomentazioni morali riguardo alla necessità di intervenire si interrogano sugli effetti del non intervento; le argomentazioni legali guardano sia le norme di diritto internazionale che le conseguenze delle azioni [83].

Per dare credito alle riflessioni di William Magnuson sopra menzionate; è necessario inquadrare quali sono i punti critici della Responsabilità a proteggere secondo l'argomentazione morale, legale e consequenzialista al fine di comprendere poi quali sono i nodi critici su cui la comunità internazionale si dibatte nell'adozione di questo *precautionary principle*.

---

[82] Cfr. Ivi, p.131.

[83] W. MAGNUSON, *The Responsibility to Protect and the Decline of Sovereignty*, *Free Speech Protection Under International Law*, in Vanderbilt Journal of Transnational Law, vol. 43 no. 2, 2010, p. 292.

2.1(a) MORAL ARGUMENT

Gli Stati, le organizzazioni internazionali e gli studiosi di diritto internazionale hanno sviluppato una varietà di *moral argument* per giustificare l'adozione della responsabilità a proteggere. Magnuson individua tre linee chiave: 1) l'elevato valore morale dei diritti della persona oltre all' integrità dello Stato, 2) la posizione di John Rawls [84] a favore di un diritto internazionale giusto di individui ordinati, 3) l' *appeal* di Micheal Walzer per la virtù dell'autonomia comunitaria.[85]

Il primo punto viene sostenuto dall'etica dei diritti umani: il governo è quindi una specie di amministratore degli individui che costituiscono lo Stato, e i diritti internazionali di quei governi derivano direttamente dai diritti individuali. Da questo, alcuni studiosi (Téson) fanno derivare la cessazione del diritto di integrità del territorio, dal momento in cui lo Stato si riveli incapace di tutelare i diritti degli individui. Per questo quindi tutta la comunità internazionale è giustificata ad intervenire.

Nel secondo punto Magnuson individua nel paradigma economico che John Rawl intraprende nel suo *The Law of People* una via utile per capire come il principio di non intervento necessiti un ordine internazionale effettivo.

> International law should adopt the principles that all would adopt in a negotiation, unaffected by different distributions of power among representatives of people whose institutions and political culture are "well-ordered." The participants in such negotiations would adopt a principle to "observe a duty of non-intervention," but not an absolute one.
> This non-intervention norm requires a high standard of political order: the state must provide substantive freedom and equality for all citizens. For Rawls, this prescription means that all citizens must be able to participate in the political process in an effective and informed way. If a regime is not well-ordered, then the nonintervention norm loses its force[86].

---

[84] JOHN RAWLS (1921- 2002), filosofo politico morale; la sua opera principale, *A Theory of Justice* (1971), è stata definite come il più importante lavoro di filosofia morale dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, e viene ancora considerata come testo principale della filosofia politica. La sua ricerca nella filosofia morale e politica si è concentrata sulla determinazione dei principi di giustizia sociale.

[85] W. MAGNUSON, *The Responsibility to Protect and the Decline of Sovereignty*, p. 293.

[86] Ibidem.

Nel caso in cui manchino le basi per una *well-ordered* society, smettono di esistere anche le obiezioni morali all'intervento.

Il terzo punto che sottolinea Magnuson ricalca gli studi politici di Micheal Walzer, in particolare l'importanza che viene data al diritto di autodeterminazione delle comunità politiche, come principio garante del rispetto tra le diverse culture politiche e comunità umane.

> The moral arguments justifying a responsibility to protect, then, revolve around the idea that, at least in severe cases of violations of individual rights, it is morally defensible—if not obligatory—for the international community to intervene in a state's internal affairs to prevent further such violations. Deontologically, the argument goes, humanitarian intervention is right, and, to the extent that law should track morality, it should also be legal [87].

Che cosa accade quando il principio di non intervento tutela uno Stato che commette palesi crimini all'interno del suo territorio? Può un altro Stato intervenire in questo caso appellandosi alla protezione dei diritti umani?
L' argomentazione che viene mossa in questo senso è che in mancanza di un consenso internazionale condiviso, e quindi anche di un senso morale condiviso sulle condizioni che possono innescare l'intervento, gli Stati agirebbero solo in nome del proprio senso di giustizia, indebolendo l'ordine costituito sui principi di sovranità, non intervento e non uso della forza[88].

2.1.(b) LEGAL ARGUMENT

La domanda che introduce l'argomentazione riguardo alla legalità è come un dato intervento possa rivestirsi di legittimità dentro l'esistente *framework* del diritto internazionale. La traccia si sviluppa dalle fonti costitutive del diritto

[87] Ibidem, p. 294.
[88] AA.VV., *The Responsibility to Protect, Supplementary Volume*, p. 132.

internazionale: la Carta delle Nazioni Unite, le Convenzioni che trattano di diritti umani e il diritto consuetudinario[89].

Ricordiamo subito che la Carta delle Nazioni Unite non autorizza esplicitamente l'intervento a tutela dei diritti umani, e neppure comprende una responsabilità degli Stati ad intervenire; impegnando tutti i membri dell' Organizzazione al rispetto condiviso per i diritti umani e le libertà fondamentali, l'Art. 2 cita:

> All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations. [90]

Combinando questi due *statements*, alcuni giuristi sono arrivati a dedurre che all'interno della Carta viene accolto l'intervento per scopi umanitari, in quanto non sono azioni animate da conflittualità, non prevedono la minaccia all' integrità territoriale o all'indipendenza politica di un altro Stato.

Gli individui e i gruppi vulnerabili si trovano al cuore delle disposizioni del diritto internazionale. I trattati e altri atti hanno formulato una collezione di diritti fondamentali e libertà fortemente interconnesse. Molti degli atti e risoluzioni delle Nazioni Unite trovano riflesso nei trattati adottati dagli Stati a livello globale. Gli standard a livello regionale e dell'Organizzazione sono un riferimento solido per cui il comportamento dei governi e dei gruppi ribelli ad esempio può essere giudicato, quando è possibile intervenire (in questo caso sia con mezzi pacifici che militari.)

Queste garanzie legali hanno creato un aspettativa riguardo all'effettività della protezione. Le autorità statali sono le prima a portare l'onere del soccorso, così come della protezione dei diritti umani.

Magnuson riscontra come all' interno dell' *High level panel on Threats, Challenges and Change*[91] sia stata raggiunta la «*legal conclusion that the responsibility to protect is a legally*

---

[89] W. MAGNUSON, *The Responsibility to Protect and the Decline of Sovereignty*, p. 296.
[90] UN Organization Charter, ART. 2, par. 4.

obligatory norm by looking at the 1948 Genocide Convention as well. According to the High-Level Panel, 'Since then it has been understood that genocide anywhere is a threat to the security of all and should never be tolerated»[92].

Ricordiamo che anche nel Report *A more secure world: Our Shared Responsibility*[93], il Segretario Generale sottolineò come:

> The principle of non-intervention in internal affairs cannot be used to protect genocidal acts or other atrocities, such as large-scale violations of international humanitarian law or large-scale ethnic cleansing, which can properly be considered a threat to international security and as such provoke action by the Security Council. [94]

Nell'*High-level Panel* infine si riscontra la preoccupazione riguardo alle conseguenze della non adozione della Responsabilità di Proteggere. Sarebbe infatti inaccettabile che uno Stato invocasse il principio di non ingerenza negli affari interni per preservare atti genocidari o altre atrocità commesse. Creare questo precedente incoraggerebbe solamente gli Stati a perseguitare quei gruppi minoritari nella piena consapevolezza di rimanere impuniti. (…) Altrimenti, stabilire l'adozione della Responsabilità a proteggere darebbe un forte segnale alla comunità internazionale che gli atti criminali perpetrati da uno Stato contro i propri individui non passerebbero più impuniti, senza tuttavia ledere il principio di sovranità [95].

La forza di un sistema legale è interconnessa alla legittimità che riscontra tra i suoi costituenti.

> A system that makes it illegal to act in the face of "the universally recognized imperative of effectively halting gross and systematic violations of human rights with grave humanitarian consequences" loses its legitimacy in the eyes of both populations and states themselves [96].

---

[91] "The principle of non-intervention in internal affairs cannot be used to protect genocidal acts or other atrocities, such as large-scale violations of international humanitarian law or large-scale ethnic cleansing, which can properly be considered a threat to international security and as such provoke action by the Security Council."

[92] W. MAGNUSON, *The Responsibility to Protect and the Decline of Sovereignty*, p. 297.

[93] A more secure world: our shared responsibility, Report of the secretary-general's High-level panel on threats, challenges and change, 2004.

[94] Ibidem

[95] Cfr. W. MAGNUSON, *The Responsibility to Protect and the Decline of Sovereignty*, pp. 301-302.

[96] Ivi, p. 302.

Magnuson infine riscontra che si possa ritrovare un'argomentazione legale a favore della Responsabilità di Proteggere anche tra i Principi Generali di Diritto.

> Some observers argue that even if a rule of customary international law in favor of a responsibility to protect does not exist, general principles of international law, in particular the doctrine of necessity, require intervention in severe cases of violations of human rights[97].

Tuttavia in questo punto nella discussione di Magnuson riscontriamo un'incertezza tra il sostegno della Responsabilità a proteggere e la legittimazione dell' intervento umanitario, cosa che non sussiste.

2.1.(c) CONSEQUENTIAL ARGUMENT

L'argomento consequenzialista a favore della Responsabilità di proteggere si concentra sulla capacità ed efficacia delle nazioni ad intervenire per fermare la diffusione del danno a minimi costi. All'origine dell'argomentazione si possono riscontrare dei cenni morali, ma ciò che è più importante è l'analisi dei costi – benefici per cui l'intervento viene valutato legittimo.

Ciò che giustifica l'azione non è quindi la deontologia dei fatti, se le azioni perseguite sono morali in sé, bensì se si verifica un pareggio tra danno e aiuto.

La legittimità dell'intervento contro un particolare obbiettivo dipende da quanto i danni incidentali previsti dall'intervento eccedono rispetto alla situazione precedente l'attacco.

Nel Report *Responsibility to Protect* [98] viene ribadito che l'intervento può essere intrapreso solo se è certa e prevedibile la cessazione del danno. Se i costi per

[97] Ivi, p. 298.
[98] ICISS, *The Responsibility to Protect*, 2001.

fermare la crisi sono troppo alti rispetto ai vantaggi, non si potrebbe più considerare adeguata la Responsabilità a proteggere.

2.2. DAL DIRITTO DI INTERVENIRE AL DOVERE DI PROTEGGERE [99].

Per intervento umanitario si intende l'uso della forza militare per scopi umanitari da parte di *external actors*, solitamente indipendentemente dalla volontà dello Stato sovrano verso cui l'intervento è mosso.[100]

In generale, un intervento viene mosso se:

- il danno inflitto a una nazione o alla comunità internazionale dall'aggressore nei cui confronti si agisce militarmente sia duraturo, grave e certo;
- altri mezzi, diversi dall'uso delle armi, si siano rivelati non percorribili o non efficaci;

esistano serie prospettive di successo dell'azione militare;

- l'uso delle armi non produca danni peggiori del male che l'azione militare mira a scongiurare.

La prassi dell'intervento umanitario ha imposto un test molto severo per la comunità internazionale costituita sui principi di sovranità, non intervento e il divieto dell'uso della forza. E parlare di intervento armato per scopi umanitari risulta particolarmente controverso, dato che l'uso della forza arbitrario per scopi umanitari viene riconosciuto illegittimo dal diritto internazionale [101].

Come è nata la pratica dell'intervento umanitario nel contesto internazionale?

---

[99] T. NARDIN, *From right to intervene to duty to protect: Micheal Walzer on Humanitarian intervention*, in The European Journal of International Law, Vol.24, no. 1, pp. 67 – 82, Oxford University Press, 2013.

[100] Cfr. A. BELLAMY, *Humanitarian Intervention*, in "Contemporary Security Studies", a cura di ADAM COLLINS, Oxford University Press, 2013, Pag. 290.

[101] Vd. anche Sentenza CIG 27 Giugno 1986, *Attività militari e paramilitari degli Stati Uniti in Nicaragua e contro il Nicaragua*, in C. FOCARELLI, Lezioni di Diritto Internazionale, vol. II, Cedam, 2008, p. 95.

Nella letteratura storica del diritto internazionale, i primi riferimenti ad un intervento c.d. umanitario risalgono alla seconda metà dell'Ottocento, ovvero l'intervento di Francia, Inghilterra e Russia nel 1827 per impedire il perpetrarsi del massacro greco per mano degli Ottomani, e l'intervento della Francia in Siria allo scopo di proteggere i cristiani Maroniti nel 1860. L'intervento veniva allora invocato contro l'abuso di sovranità che il reggente di uno Stato o governo adoperava tramite trattamenti crudeli nei confronti degli individui che rientravano sotto il proprio dominio. Uno Stato che si rendesse colpevole di azioni violente verso la propria popolazione perdeva il diritto di non ingerenza, e ogni intervento militare da parte degli altri Stati attuato per la protezione di quegli individui era di fatto legittimo.

Ellery Stowell, autore di *Intervention in International law* descrisse l'intervento c.d. umanitario come «the reliance upon force for the justifiable purpose of protecting the inhabitants of another state from the treatment which is so arbitrary and persistently abusive as to exceed the limits of that authority within which the sovereign is presumed to act with reason and justice»[102].

Indubbiamente, a questo punto della storia l'intervento internazionale assumeva le caratteristiche tipiche della "spedizione punitiva", e i parametri individuati da Stowell a giustificazione dell'intervento risuonano assolutamente contemporanei:

> When the territorial sovereign is too weak or is unwilling to enforce respect for international law, a state which is wronged may find it necessary to invade the territory and to chastise the individuals who violate its rights and threaten its security[103].

Ciò che rende controversa oggi tutta l'applicazione di questo tipo di intervento è tuttavia la "giustificazione" in senso morale al fine della legittimazione dell'uso della forza; da una morale politica ("*respect for international law*") ad una giustificazione umanitaria il passo è breve.

---

[102] E. C. STOWELL, *Intervention in International Law,* John Byrne & co., 1921, p. 53.
[103] E. C. STOWELL, *Intervention in International Law*, John Bryne & Co., 1921, pp. 41–42.

In *Research, Bibliography, Background* [104] vengono ampiamente documentati gli sviluppi originari dell'intervento umanitario, e viene inoltre sottolineata una criticità nota riguardo all'eventuale speculazione che viene fatta intorno all'intervento per scopi umanitari:

> Intervention was surrounded by controversy, however, and many looked, and continue to look, askance at the earliest cases of so-called humanitarian intervention. Critics argued that the humanitarian justifications were usually a pretext for intervention motivated by strategic, economic, or political interests.
>
> Furthermore, there can be no doubt that even when objectives were less objectionable, the paternalism of intervening powers – which were self-appointed custodians of morality and human conscience, as well as the guarantors of international order and security – undermined the credibility of the enterprise[105].

Ad oggi ricordiamo che i documenti principali per discernere la legittimità della pratica degli Stati per quanto concerne l'intervento c.d. umanitario e la difesa dei diritti umani sono la Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (1948), i due Patti sui diritti civili e politici e socio- economici (1966), assieme ad alcune sentenze in merito della Corte Internazionale di Giustizia.

Nel periodo immediatamente successivo alla conclusione del secondo conflitto mondiale oltre alla Carta ONU sono stati inoltre ratificati vari trattati riguardo alla tutela dei diritti umani.

In generale i principi di sovranità e non-intervento[106] restano il cardine essenziale della struttura internazionale e del rapporto fra Stati; i diritti umani si innestano in questo ordine costituito comportando la necessità di uno sviluppo dall'interno degli ordinamenti per ciò che riguarda l' attuazione.

Sebbene la prescrizione prevista dalla Carta sia chiara infatti, molte questioni riguardo all'intervento umanitario vengono sollevate.

---

[104] AA.VV., *The Responsibility to Protect, Supplementary Volume*, 2001.

[105] Ivi, p. 18.

[106] A. J. BELLAMY, N. J. WHEELER, *Humanitarian Intervention in World Politics*, in <www.researchgate.net/>

Come viene ricordato in "Research, Bibliography, Backgrounds,"[107] già nel 1946, Hersch Lauterpacht è tra i primi studiosi che hanno messo in evidenza un nodo cruciale: la compresenza tra sovranità dello Stato e legittimità dell'intervento.

> The intervention is legally permissible when a state is guilty of cruelties against its nationals in a way that denied their fundamental human rights and shocked the conscience of humankind[108].

Dalla Guerra Fredda ai giorni nostri, i fatti intercorsi nel contesto internazionale hanno sfidato molto la concezione di sicurezza e di ordine internazionale, così come concepiti dal progetto premonito dalla Pace di Westfalia – 1648 – comunemente riconosciuto come atto di istituzione dell'ordine globale moderno.

> I trattati della Pace di Westfalia tradizionalmente istituirono i principi di sovranità e non ingerenza come fondamentali; secondo questa prospettiva, la sicurezza e l'ordine internazionale sono perseguibili dentro una comunità di Stati sovrani che detengono la propria giurisdizione all'interno di un territorio preciso nei confronti di una popolazione precisa[109].

La "sovranità westfaliana"[110] con il suo sistema di sicurezza assume dunque valore nel riconoscere gli Stati come i più adeguati detentori della salvaguardia degli individui.

---

[107] AA.VV., *The responsibility to Protect, Supplementary Volume*, 2001, p. 18.

[108] H. LAUTERPACHT, *The Grotian Tradition in International Law*, British Year Book of International Law, 1946, vol. 23, p. 1.

[109] A. J. BELLAMY, *Humanitarian Intervention*, in "Contemporary Security Studies", a cura di ADAM COLLINS, Oxford University Press, 2013, P. 290.

[110] "Con essa, non solo la potenza del Papato già in crisi da tempo, ma anche quella del sacro Romano Impero avevano perso ogni residuo carattere universale. Il potere unificante dell'Impero e dell'Imperatore ormai erano diventati puramente nominali. Se Stati come l'Inghilterra e la Svezia erano considerati da sempre svincolati dall'Impero, allo stesso regime si aggiunsero Francia e Spagna. Ma soprattutto la riforma protestante e la rottura dell'unità religiosa furono alla base della trasformazione. Così i veri poteri transitarono tutti nei nuovi Stati sovrani. […] I trattati di Westfalia posero i primi elementi di un c.d. "diritto pubblico europeo", nella configurazione della sovranità e dell'uguaglianza degli Stati come principi fondamentali delle relazioni internazionali," in R. FEDERICI, *Guerra o diritto, Il diritto umanitario e i conflitti armati tra ordinamenti giuridici,* Editoriale Scientifica, 2010, p. 231.

In questo punto preciso si innesta la criticità dell'intervento umanitario in contrapposizione con la dottrina della sovranità.

> Nel caso si verifichino le circostanze per cui si dimostri necessario un intervento umanitario di terzi per la tutela degli individui, quel dato Stato sarebbe ancora riconoscibile in quanto sovrano? Quali sono le circostanze per cui la sicurezza degli individui andrebbe privilegiata rispetto alla sicurezza dello Stato?
> Il diritto di uno Stato alla non interferenza di terzi negli affari interni è condizionato dal suo adempimento di certe responsabilità nei confronti dei propri individui [111]?
> The protection of human rights by international conventions presupposes a stable and orderly system of monitoring and ensuring respect for human rights based on those conventions. Cases may arise where the existing arrangements are inappropriate for protecting human rights, owing to the nature and scale of the violations. Furthermore, in extreme situations, where the Security Council is unable to act, political and moral imperatives may leave no choice but "to act outside the law[112].

La giustificazione dell'intervento umanitario, inteso come intervento armato il cui scopo principale è la salvaguardia della popolazione civile, è sostenuta in particolar modo dalle teorie politiche cosmopolite e liberali, soprattutto con la premessa di un "dovere" percepito e condiviso dagli attori esterni per la protezione di tutti gli individui che siano minacciati da crimini di genocidio e crimini contro l'umanità.

Le radici di questo atteggiamento sono riscontrabili nel pensiero kantiano riguardo alla problematica della pace globale: il problema politico per Kant è di fatto un impegno morale, e quindi per estensione, morale è anche l'atteggiamento della comunità internazionale nel momento in cui risolva per un intervento per scopi umanitari[113].

> […] Si presenta la questione essenziale per la pace perpetua: cosa, cioè, la natura faccia relativamente a questa ed al fine di imporre all'uomo il dovere di sottostare alla ragione; cosa, in conseguenza, faccia per favorire il suo scopo morale e come garantisca che l'uomo, secondo le leggi della sua libertà e senza danno di essa, farà, anche costrettovi dalla natura, ciò che non fece; e come l'assicuri sotto i tre aspetti del diritto pubblico, dell'internazionale e del cosmopolitico. Allorché dico; la natura vuole che questo o quello accada, non intendo già significare che essa ci

---

[111] A. J. BELLAMY, *supra nota 30*.

[112] AA.VV., *The responsibility to Protect, Research, Bibliography, Background, Supplementary Volume*, International Development Research Centre, 2001, p. 19.

[113] I. KANT, *Perpetual peace: a philosophical sketch*, in H.S.REISS, *Kant: political writings,* 1970, p.123.

imponga un dovere di farlo (ciò spetta soltanto alla ragione pratica e libera), ma che fa sì che noi dobbiamo volerlo o no; facta volentem ducunt, nolentem trahunt [114].

Kant si pone alla stregua del dibattito politico portato avanti da Grozio, Pufendorf e Vattel – primi ad approfondire l'intuizione riguardo a come la pace possa essere ottenuta sulla terra. Secondo Kant, questi autori restano dei "patetici consolatori", in quanto le loro posizioni filosofiche e diplomatiche non forniscono una base adeguata per la formulazione delle leggi.

In contrapposizione ai "moralisti politici", che tendono ad affrontare il problema del diritto – pubblico, internazionale e cosmopolita – come un mero compito tecnico, Kant predilige il "politico morale," per il quale l'attuazione della pace globale è sentita come impegno morale e dovere imprescindibile.

Kant è fondamentale per tutto il discorso che poi fu portato avanti dai teorici politici liberali e cosmopoliti, i quali pure insistono sul fatto che ogni individuo ha alcuni diritti fondamentali universalmente riconosciuti che meritano protezione. Lo Stato ne è il principale garante. Di conseguenza, come uno Stato si trovi incapace di tutelare i diritti fondamentali della propria popolazione, così perde automaticamente il diritto sovrano alla non ingerenza.

In quest'ottica troviamo gli studi di Micheal Walzer e dei c.d. *counter restrictionist*. Micheal Walzer[115] è il primo da ricordare per gli sviluppi che la sua ricerca ha portato nella dinamica evolutiva della *Just war* – l'idea della "guerra giusta" che ha origine nella concezione classica cristiana medioevale , alimentata dalla "teologia morale" (Sant'Agostino, San Tommaso d'Aquino, de Vitoria).

In sintesi la "guerra giusta" teorizzava la liceità dell'uso della forza militare a difesa della giustizia, ritenendo che un intervento militare fosse l'unico mezzo per gli Stati che fossero animati da un ideale superiore di pace e giustizia, di porre fine a ogni violenza.

---

[114] I. KANT, *Per la pace perpetua. Progetto filosofico*, a cura di G. LANDOLFI PETRONE in *Kantiana. Testi, ricerche e materiali sull'irradiazione di Kant*, p. 49.

[115] Nato nel 1935 a New York, Micheal Walzer è un filosofo statunitense che si occupa di filosofia politica, sociale e morale. Considerato uno degli esponenti di spicco della corrente "comunitaria" del pensiero politico contemporaneo, nella sua ricerca si occupa di sviluppare la teoria della guerra giusta, il nazionalismo, il tribalismo, la giustizia distributiva, la critica sociale, il radicalismo politico e la tolleranza.

Innanzitutto è utile tenere in considerazione che tipo di contesto storico sta dietro alle argomentazioni di Walzer, per poter comprendere la radicalità del suo approccio.

Il suo discorso politico si colloca nel contesto americano degli anni 60'-'70. Nel pieno della Guerra Fredda, i giuristi internazionali e gli attori politici si sono confrontati con la crisi di Cuba, la guerra in Vietnam, la decolonizzazione, la minaccia delle armi nucleari, e in ultimo, la sempre più crescente percezione di Stati Uniti e Unione Sovietica di farsi portatori di valori morali assoluti. Tutto il contesto internazionale si è interrogato sul significato e sui limiti del vincolo all'uso della forza e, più ampiamente, su quali fossero i limiti del non intervento negli affari interni di uno Stato.

> The ideological competition of the Cold War lent a particular character to interventions during that period. With much of the world aligned with one of the two superpowers, there was considerable pressure from both sides to intervene in both internal and international armed conflicts.
>
> The deadlock in the Security Council and the existence of the veto also increased the likelihood that interventions would either not occur at all or be undertaken in the absence of a Council mandate. In fact, interventions during the Cold War were far more likely to be undertaken by a single state (for example, the United States [US] in Vietnam, the Soviet Union in Afghanistan, and South Africa and Cuba in Angola), whether directly or by proxy, than they were to be multilateral[116].

> Osservato come principio imprescindibile per le relazioni tra Stati, i teorici politici e attori del panorama internazionale si sono scontrati con l'ipotesi che nel nuovo contesto teso e conflittuale, il vecchio paradigma legale (non aggressione e non ingerenza) non potesse più corrispondere pienamente ai fatti attuali[117].

Walzer guarda alla teorizzazione della "guerra giusta" come ad un contributo pratico alla politica, piuttosto che alla teoria filosofico politica. In *Just and Unjust Wars* analizza una serie di casi di interventismo – dall' invasione del Pakistan nel 1971, al bombardamento della Serbia nel 1991, all'intervento in Libia nel 2011 – interrogandosi sulle circostanze che conferiscono un eventuale diritto agli Stati di intervenire o meno[118].

---

[116] AA.VV., *The responsibility to Protect, Research, Bibliography, Background, Supplementary Volume*, 2001, p. 18.

[117] A. ORFORD, *Moral internationalism and the Responsibility to protect*, p. 91.

[118] Cfr. T. NARDIN, *From right to intervene to duty to protect*, p.68.

Sempre secondo Walzer l'intervento umanitario viene inteso come una risposta a massicce violazioni dei diritti umani, e viene separato da altri tipi di intervento.

> In case of humanitarian intervention, the intervening state is assisting not another state but the subjects of a state whose own government is the aggressor, which make these subjects the victims of aggression.
> In such situation, an intervention is not less justifiable than self-defense, which in the context of international relations is simply a state protecting itself against the aggression rather than protecting someone else[119].

Indubbiamente il principio di sovranità resta imprescindibile, ma altrettanto certa per Walzer è la cessazione della sovranità effettiva nel caso in cui non vengano tutelati i diritti umani dei soggetti dello Stato.

Walzer riprende nel suo studio buona parte dell'approccio kantiano, ovvero insistendo nuovamente sulla necessità di riproporre dei principi morali universalmente condivisibili che possano guidare moralmente gli attori internazionali (beninteso politici, filosofi e attivisti), e escludendo dalla scena i giuristi del diritto internazionale.

Come ben riassume Anne Orford nel suo articolo riguardo al *moral internationalism*,

> Walzer strongly resists the idea the moral vocabulary of war is determined (or even informed) by international legal argument. He wants to distinguish what he is doing from the work of international law, both as a language and as a way of relating to the world. Thus although he recognizes that the languages with which we argue about war and justice is similar to the language of international law in the age of the United Nations has become increasingly uninteresting[120].

La ragione esplicita per cui Walzer non tiene le parti del diritto internazionale è la sua discrepanza rispetto al mondo reale:

> The UN Charter was supposed to be the constitution of a new world, but, for reasons that have often been discussed, things have turned out differently. To

---

[119] Ivi, p. 69.
[120] A. ORFORD, *Moral internationalism and the Responsibility to protect*, p. 85.

> dwell at length upon the precise meaning of the Charter is today a kind of utopian quibbling. And because the UN sometimes pretends that it already is what it has barely begun to be, its decrees do not command intellectual or moral respect – except among the positivist lawyers whose business it is to interpret them.
> The lawyers have constructed a paper world, which fails at crucial points to correspond to the world the rest of us still live in[121].

È proprio per la minaccia di questo *paper world* che Walzer auspica alla sostituzione del diritto internazionale in favore di un codice morale che comprenda tutta l'umanità.

Senza poter approfondire tutta la politica morale presentata da Walzer, ci soffermiamo sull'argomentazione legale dell'intervento che viene da lui proposta. In generale, l'argomentazione legale si fonda sui due parametri di non aggressione e non ingerenza: la società internazionale pone i suoi fondamenti sui principi di diritto all'integrità territoriale e della sovranità politica. L' uso della forza contro l'integrità territoriale o contro la sovranità di un altro governo è proibita; gli unici casi in cui l'uso della forza viene tollerato comprendono l'autodifesa e l'eventuale azione collettiva per il mantenimento della pace e della sicurezza (in linea con la Carta delle Nazioni Unite). I giuristi si mantengono il più aderente possibile a questo paradigma in quanto consente maggiore obbiettività e protegge, a detta di Walzer, dalle pretese di abuso di potere mascherato sotto l'ambizione umanitaria da parte di uno Stato interventista. Walzer contesta questa rigidità; infatti il paradigma che propone prevede la protezione della vita e della libertà. Questo comporta un' ampliamento del principio di non ingerenza.

> According to Walzer, the continued moral standing of any particular state depends upon the reality of the common life it protects and the extent to which the sacrifices required by that protection are willingly accepted and thought worthwhile. The defence of any state is morally justified if the state defends the lives of its inhabitants and 'the common life they have made[122].

---

[121] M. WALZER, *Just and Unjust War. A moral argument with historical illustration*, 2006, in A. ORFORD, *Moral internationalism and the Responsibility to protect*, in European Journal of International Law, vol. 24, no. 1, 2013, p. 85.

[122] A. ORFORD, *Moral internationalism and the Responsibility to protect*, in European Journal of International Law, vol. 24, no. 1, 2013, p. 90.

Il *moral internationalism* proposto da Walzer sostiene la sovranità quando questa protegga gli individui che risiedono sul territorio; di conseguenza, se lo Stato non adempie a questa protezione, perderà tutti i requisiti per far rivalere il principio di non intervento.

In linea con il pensiero di Walzer, si pongono i *counter restrictionists.* I c.d. *counter restrictionist* basano la legittimità del diritto a un intervento umanitario individuale o collettivo su due *statements:* primo, la Carta delle Nazioni Unite impegna gli Stati alla protezione dei diritti umani fondamentali; secondo, il diritto dell'intervento umanitario appartiene al diritto internazionale consuetudinario. I *counter restrictionist* ritengono che all'interno della Carta delle Nazioni Unite i diritti umani siano importanti tanto quanto la pace e la sicurezza. Il Preambolo e gli Art. 1 comma 3, Art. 55 e Art. 56 sottolineano tutti l'importanza dei diritti umani. L'Art. 1 comma 3 identifica la protezione dei diritti umani come uno dei principali scopi del sistema dell'Organizzazione. È qui che i *counter restrictionist* leggono un'eccezione per scopi umanitari al veto dell'uso della forza, previsto dal Capitolo VII della Carta.

L'intervento è un dovere morale di intervenire al fine di proteggere i civili da genocidio e omicidio di massa.

I *counter restrictionist* sostengono che la sovranità derivi dalla responsabilità con cui uno Stato protegge i propri cittadini, e con alcuni punti in comune con le teorie cosmopolite, sostengono pure l'idea di una "umanità condivisa", ovvero il fatto che tutti gli individui possiedono dei diritti umani basilari e dei doveri per proteggere i diritti degli altri.

Il mondo globalizzato è dunque così interrelato che le violazioni dei diritti umani che vengono perpetrate in un punto preciso del mondo si riflettono consequenzialmente in ogni altra parte: è da questo che genera il dovere morale. Alcuni difensori della *Just War Theory* ritengono che il dovere morale al soccorso sia un' affermazione di carattere universale. Il concedere agli Stati una legittimazione morale all'intervento apre le porte anche ad un potenziale abuso:

l'utilizzo dell'argomento umanitario per giustificare guerre che altro movente non hanno che la conflittualità. Inoltre, coloro che avanzano le giustificazioni morali all'intervento si imbattono nella decisione di definire quanto grave debba essere una crisi umanitaria perché la forza militare possa essere usata.

All'opposto si pongono i c.d. *restrictionist*, i ritengono che il bene comune possa preservarsi mantenendo a livello internazionale il divieto ad ogni uso della forza previa autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Sottolineano infatti che oltre al diritto all'autodifesa collettiva e individuale previsto nell' Art. 51, non ci sono altre eccezioni accolte nell' Art. 2. Essi puntualizzano inoltre che, durante la Guerra Fredda, gli interventisti che hanno agito invocando la legittima difesa l'hanno fatto dando per implicita l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, o hanno tralasciato di sostenere la propria azione con argomentazioni legali[123].

In generale, la schiera dei *restrictionist* si oppone all' intervento perché si concentra sul definire *a priori* su chi cada la legittimità dell'autorità competente; inoltre, una buona parte si interroga sull'effettiva convenienza dell' intervento militare per la risoluzione e la cessazione dei crimini perpetrati.

In questo senso i teorici politici realisti sono i più esaustivi nell' analisi dei rischi: un intervento militare internazionale comporta un prolungamento del conflitto, e di conseguenza l'istituzione di una pace instabile[124].

Gli attori internazionali contrari all'intervento umanitario fondano le loro posizioni principalmente sulla Carta delle Nazioni Unite, sui Trattati internazionali, e sugli atti pubblicati dalle Nazioni Unite – ad esempio la *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations* del 1970, in cui venne ribadito;

> No state or group of states has the right to intervene, directly or indirectly for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other state. Consequently armed intervention and all other forms of interference or attempted threats against

[123] Cfr. A. BELLAMY, N. WHEELER, *Humanitarian Intervention of World politics*, in <www.researchgate.net/>

[124] Cfr. A. BELLAMY, *Humanitarian intervention*, in A. Collins, Contemporary security studies, Oxford University Press, 2013, p. 269.

> the personality of the state or against its political, economic and cultural elements, are in violation of international law[125].

La problematica dell' intervento solleva le argomentazioni più controverse tra i diplomatici, i giuristi e gli accademici. Nel post Guerra Fredda e durante gli anni '90 in particolar modo, le posizioni della comunità internazionale si sono acuite: da un lato impegnandosi attivamente nella risoluzione dei conflitti, dall'altro rinforzando la dottrina.

> To its proponents, it marks the coming of age of the imperative of action in the face of human rights abuses, over the citadels of state sovereignty. To its detractors, it is an oxymoron, a pretext for military intervention often devoid of legal sanction, selectively deployed and achieving only ambiguous ends. As some put it, there can be nothing humanitarian about a bomb[126].

A grandi linee, le posizioni emergenti rispetto all' intervento umanitario sono due.

Tra i membri della comunità occidentale (eurocentrica e dipendente dalla NATO) c'è un generale consenso riguardo alla legittimità dell'intervento per scopi umanitari in casi estremi, anche senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Sebbene i P*ermanent 5* condividano questa visione, ritengono comunque che l'azione debba rimanere in capo alle grandi potenze e conservano gelosamente il proprio diritto di veto[127].

Tra i paesi in via di sviluppo rimane invece un pregiudizio scettico, profondamente radicato: l'intervento viene infatti visto come un' ennesima realizzazione di una indesiderata interferenza delle grandi potenze.

Prima di analizzare i punti di incontro e distacco tra responsabilità a proteggere e intervento umanitario, è necessario soffermarsi sul cambiamento che

---

[125] A/RES/25/2625, *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, General Assembly of UN Organization, 24 October 1970, in http://www.un-documents.net/a25r2625.htm

[126] S. THAROOR, S. DAWS, *Humanitarian Intervention: Getting Past the Reefs*, World Policy Journal XVIII, no. 2 (Summer 2001), p. 21.

[127] Cfr. AA.VV., *The Responsibility to Protect, Supplementary Volume*, 2001, p.23.

gli eventi degli anni '90 hanno comportato per il mondo delle relazioni internazionali. Ed è proprio in questo momento storico che si è assistito ad una svolta. Il mondo si è trovato percorso da una serie di conflitti, anche su piccola scala, che hanno interrogato e messo alle strette l'azione politica internazionale, e il conclamato diritto ad intervenire ha piegato verso un percepito dovere di proteggere condiviso da tutta la comunità. Se per taluni questa decade è un periodo d'oro per l'intervento umanitario, per altri, in capo le Nazioni Unite, diventa sempre più chiaro che «*intervention should be as much like non-intervention as possible*»[128].

Innanzitutto è bene ricordare che la maggioranza dei conflitti dell'ultimo ventennio del Novecento hanno carattere "interno" piuttosto che inter-statale. Indubbiamente l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha rivestito un'importanza fondamentale nel ribadire il suo compito di salvaguardia della pace e dell'ordine internazionale.

L' ONU è di fatto il simbolo ultimo della sovranità e indipendenza degli Stati e sigillo di concordia nella comunità delle Nazioni. Dalla sua fondazione, l' Organizzazione si è sviluppata come il principale *forum* internazionale per l'azione e la collaborazione per il perseguimento di *state building*, *nation building* e *economic development*. Inoltre si è assistito ad un decisivo cambio di prospettiva per quanto riguarda la concezione stessa di sovranità. La capacità di governare si è associata via via alla responsabilità di proteggere e tutelare i propri cittadini[129].

Secondo quanto sostenuto anche da Anne Orford, «*the responsibility to protect sought to transcend the perceived tension between sovereignty and humanitarian intervention*»[130].

Riscontrando una transizione dalla cultura della sovranità impunita ad una concezione di affidabilità internazionalmente condivisa nei casi di risoluzione delle crisi, l'*International Commission on Intervention and State Sovereignty* ha convenuto sul fatto che la sovranità e l'intervento non sono solo questioni riguardanti i diritti

---

[128] A. ORFORD, *Moral internationalism and the Responsibility to protect*, 2013, p. 99.

[129] Cfr. F. M. DENG, e altri, *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa, Washington*, D.C.: The Brookings Institution, 1996.

[130] A. ORFORD, *Moral internationalism and the responsibility to protect*, 2013, p. 101.

o le prerogative di uno Stato, ma riguardano profondamente i singoli individui in modo decisivo[131].

> One of the virtues of expressing the key issue in this debate as "the responsibility to protect" is that it focuses attention where it should be most concentrated, on the human needs of those seeking protection or assistance. The emphasis in the security debate shifts, with this focus, from territorial security, and security through armaments, to security through human development with access to food and employment, and to environmental security.
>
> The fundamental components of human security – the security of *people* against threats to life, health, livelihood, personal safety and human dignity – can be put at risk by external aggression, but also by factors within a country, including "security" forces[132].

Questo ampliamento nella concezione di sicurezza è senz'altro innovativa. Stando al Report, la chiave per l'effettiva sicurezza non risiede più nella difesa strenua dagli agenti esterni ma nella coscienza di una salvaguardia del *good health* e altri fattori a dimensione quotidiana, che se non assicurati costituiscono la vera minaccia all'individuo.

Con i conflitti degli anni '90, le Nazioni Unite hanno caldamente accolto i lavori della Commissione, e il nuovo approccio da lei proposto per la tutela degli individui. I presupposti del cambiamento sono chiaramente visibili dalle conseguenze derivate dal coinvolgimento internazionale all'interno dei conflitti di Rwanda, Kosovo, Somalia e Serbia – Srebrenica.

> There are continuing fears about a "right to intervene" being formally acknowledged. If intervention for human protection purposes is to be accepted, including the possibility of military action, it remains imperative that the international community develop consistent, credible and enforceable standards to guide state and intergovernmental practice. The experience and aftermath of Somalia, Rwanda, Srebrenica and Kosovo, as well as interventions and non-interventions in a number of other places, have provided a clear indication that the tools, devices and thinking of international relations need now to be comprehensively reassessed, in order to meet the foreseeable needs of the 21st century[133].

---

[131] Cfr. G. EVANS, M. SAHNOUN, *The Responsibility to Protect*, p. 15.
[132] Ibidem.
[133] Ivi, p.11.

Il nuovo approccio prevede una traslazione dal diritto di intervenire al percepito dovere di proteggere. Il punto definitivo di distacco dell' *emerging guiding principle*[134] della Responsabilità di Proteggere dall' intervento c.d. umanitario si rileva nel Report. Innanzitutto è bene ricordare che all'interno del Report l'intervento ricopre solo una terza parte per il coinvolgimento della comunità internazionale, altresì responsabile della prevenzione (*Responsibility to Prevent*) e della ricostruzione, o sostegno *a posteriori* (*Responsibility to Rebuild*).

In secondo luogo, l'intervento viene trattato come *Responsibility to React*[135], ovvero un'azione secondaria ponderata a una minaccia constatata e verificata. Questo esclude categoricamente l'intervento o l'uso della forza preventivi. Anche la Responsabilità di Proteggere ha delle basi morali, come ricorda Alessandro Colombo citando Max Weber[136] nel discorso più ampio sulla compresenza tra ordine e giustizia[137].

Nel discorso di Weber vengono presupposte due "etiche": quella della "convinzione" contrapposta a quella della "responsabilità". La critica che viene mossa a coloro che agiscono secondo "l'etica della convinzione" è di non farsi carico delle conseguenze delle proprie azioni. Nell'altro senso si pone "l'etica della responsabilità", utile anche per comprendere l'origine della Responsabilità di Proteggere.

Proprio "l'esperienza dell'irrazionalità del mondo", invece, sta alla base dell'etica della responsabilità. Essendo dolorosamente consapevole che "non è vero che soltanto il bene possa derivare dal bene e il male dal male, bensì molto spesso il contrario", e sapendo di non avere alcun diritto di attribuire agli uomini "bontà e perfezione", chi agisce nel senso dell'etica della responsabilità non si sente autorizzato ad attribuire ad altri le conseguenze della propria azione, fin dove poteva prevederla. Costui dirà: «queste conseguenze saranno imputate al

---

134 Ivi, p. 15.

135 Ivi, p. 29.

136 Vedi M. WEBER, *Politik als Beruf*, 1919.

137 A. COLOMBO, *I nodi politici dell'ingerenza umanitaria,* in *L'ingerenza umanitaria tra protezione dei diritti e realismo, Quaderni di Relazioni internazionali*, n. 15, Novembre 2011, Istituto per gli Studi di Politica Internazionali, p. 23.

mio operato" – e lo dovrà dire, a maggior ragione, ogniqualvolta costi e conseguenze dell'azione ricadano non su di lui ma su qualcun altro, poiché nessuna etica può determinare quando e in quale misura lo scopo moralmente buono giustifichi i mezzi e le altre conseguenze moralmente pericolose[138].»

Nel Report *Responsibility to Protect* i criteri validi alla determinazione di un intervento a carico della comunità internazionale sono ben definiti e precisi. Viene in primo luogo ribadito che l'intervento armato viene preso in considerazione esclusivamente dopo che tutte le misure pacifiche previste dalla Carta delle Nazioni Unite si siano rese inefficaci. Viene quindi ribadito come imprescindibile il principio di non intervento: «*Most internal political or civil disagreements, even conflicts, within states do not require coercive intervention by external powers. The non-interference rule not only protects states and governments: it also protects peoples and cultures, enabling societies to maintain the religious, ethnic, and civilizational differences that they cherish*»[139].

Tuttavia, uno degli aspetti fondamentali del Report consiste nel definirsi delle *exceptional circumstances* in cui è doveroso intervenire.

> In which the very interest that all states have in maintaining a stable international order requires them to react when all order within a state has broken down or when civil conflict and repression are so violent that civilians are threatened with massacre, genocide or ethnic cleansing on a large scale[140].

---

[138] Cfr. A. COLOMBO, *I nodi politici dell'ingerenza umanitaria*, in *L'ingerenza umanitaria tra protezione dei diritti e realismo*, in Quaderni di Relazioni internazionali, Istituto per gli Studi di Politica Internazionali, n. 15, Novembre 2011, , p. 24.

Su questo aspetto, COLOMBO procederà anche con alcune critiche alla dinamica dell'intervento, sottolineando come alcune concezioni pregresse che permangono nella struttura internazionale rischiano di minare anche la Responsabilità di Proteggere: "Proprio questa disconnessione allontana ancora di più la nostra epoca da quella in cui scriveva Weber. Il rapporto tra etica della convinzione ed etica della responsabilità risulta oggi squilibrato da almeno due fattori in collegamento necessario tra loro. Il primo è inscritto, ancora una volta, nel carattere fortemente gerarchico dell'attuale contesto internazionale. Il vantaggio al momento incolmabile di cui godono nei confronti di tutti gli altri attori mette *oggettivamente* gli Stati Uniti e i loro alleati europei in una condizione di irresponsabilità: non perché li costringa a comportarsi da irresponsabili, ma perché li assicura che, comunque si comportino, nessuno sarà in grado di obbligarli a rispondere delle conseguenze delle loro azioni – tanto sul terreno militare quanto, stando all'esperienza degli ultimi vent'anni, su quello giudiziario."

[139] G. EVANS, M. SAHNOUN, AA.VV, *The Responsibility to Protect*, p. 31.

[140] Ivi, p. 31.

Delineando i criteri per valutare la circostanza eccezionale, la Commissione ricorda che l'elemento della minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale deve essere conclamata, tenuto conto che lo scopo della Commissione non è legittimare l'intervento attraverso *fine words,* bensì rafforzare «the order of states by providing for clear guidelines to guide concerted international action in those exceptional circumstances when violence within a state menaces all peoples»[141].

I criteri quindi stabiliti validi dalla Commissione per l' intervento militare sono i seguenti: *right authority, just cause, right intention, last resort, proportional means* e *reasonable prospects.*

Anche nella Responsabilità di Proteggere, il criterio di *Just cause* detiene un'importanza centrale; per la Commissione la giusta causa che giustifica l'intervento militare si manifesta in due casi specifici:

- quando viene accertata un c.d. omicidio di massa su larga scala, perpetrato con intenti genocidari, prodotto di un'azione deliberata dello Stato preso in questione, o di una negligenza o impossibilità dello Stato stesso ad intervenire, o in condizioni di *failed* o *non state*;
- quando viene accertata una pulizia etnica su larga scala, perpetrata tramite l'uccisione, l'espulsione forzata, lo stupro o atti di terrore[142].

La Commissione in questo caso sottolinea come la definizione di "larga scala" sia valida non in considerazione della quantità, ma dell'evidenza che si riscontra su piano internazionale[143].

Inoltre viene specificato che questi crimini non devono esclusivamente rientrare entro i confini territoriali del dato Stato, ma possono essere tenute presenti anche le eventuali ripercussioni oltre confine.

Un elemento interessante del Report è la definizione di quali situazioni invece non implichino una giusta causa per l'intervento, ma vadano risolte con mezzi pacifici:

---

[141] Ivi, p. 35.
[142] Ivi, p. 32.
[143] Ivi, p. 33.

> […] human rights violations falling short of outright killing or ethnic cleansing, for example systematic racial discrimination, or the systematic imprisonment or other repression of political opponents.
> cases where a population, having clearly expressed its desire for a democratic regime, is denied its democratic rights by a military take-over.
> Thirdly, as to the use of military force by a state to rescue its own nationals on foreign territory, sometimes claimed as another justification for "humanitarian intervention," we regard that as being again a matter appropriately covered under existing international law, and in particular Article 51 of the UN Charter. The same goes for the use of force in response to a terrorist attack on a state's territory and citizens […][144].

Un' altro criterio che viene esaminato nel Report è quello della *right intention*: viene dunque ribadito che lo scopo primario dell'intervento deve essere la cessazione delle sofferenze di una data popolazione. Vengono quindi esclusi le richieste di un particolare gruppo di *combatants* per il diritto all'autodeterminazione[145], la deposizione di un regime, come pure l'avvenuta occupazione di un territorio. Secondo la Commissione due pratiche che possono sostenere il mantenimento della *right intention* durante l'intervento sono il sostegno della popolazione (o il consenso) e la multilateralità delle nazioni che provvedono la forza militare.

Il criterio della *last resort* viene indicato come necessario: «*the responsibility to react with military coercion can only be justified when the responsibility to prevent has been fully discharged*».[146]

Con il criterio dei *proportional means* viene indicato di mantenere la necessaria attenzione affinché vengano impiegati solo mezzi militari con portata, durata e intensità adatte per il tipo di emergenza.

In ultimo, viene previsto il criterio di *reasonable prospects*. L'azione militare può essere portata in atto solo se è supportata da reali *chance* di successo. «*In particular, a military action for limited human protection purposes cannot be justified if in the process it triggers a larger conflict*»[147].

---

[144] Ivi, p. 34.
[145] Ivi, p. 36.
[146] Ivi, p. 36.
[147] Ivi, p. 37.

Al Capitolo 7 del Report, *Operational Dimension,*[148] vengono affrontate nel dettaglio tutte le questioni relative al conseguimento dell'operazione militare, considerando la pianificazione, la deterrenza e il comando delle operazioni. Vengono affrontate in linea anche la collaborazione delle forze sul campo, lo stanziamento degli aiuti umanitari da parte delle organizzazioni internazionali e il sostegno alla popolazione una volta finito l'intervento.

Molto importante è il chiarimento che viene fatto per quanto riguarda la distinzione tra il *military intervention for human protection purposes*, il *traditional warfighting* e le *traditional peackeeping operations.*[149]

Infine, la Commissione raccomanda il Segretario Generale delle Nazioni Unite ad uno sviluppo per le *Human Protection Operations*[150]*:* «Any coercive intervention for human protection is but one element in a continuum of intervention, which begins with preventive efforts and ends with the responsibility to rebuild, so that respect for human life and the rule of law will be restored»[151].

2.3 AUTORITÀ – SOVRANITÀ – LE NAZIONI UNITE e IL CONSIGLIO DI SICUREZZA

2.3 (a) SOVRANITÀ

Soffermarsi sulla sovranità è essenziale per comprendere poi la novità della Responsabilità di Proteggere e il motivo per cui la comunità internazionale si interroga e si dibatte di fronte a ambiti quali l'intervento, l'uso della forza, la responsabilità globale in situazioni di emergenza. L'intento di questo paragrafo è

[148] Cfr., Ivi, p. 57.
[149] Cfr, Ivi. pp. 57 e seg.
[150] Ivi, p. 66.
[151] Ivi, p. 67.

quello di analizzare quali sono le sfide alla sovranità che si verificano con l'intervento internazionale.

> State sovereignty has, for the past several hundred years, been a defining principle of interstate relations and a foundation of world order[152].

Come segno caratteristico della statalità, la sovranità territoriale fa giacere il sistema dell'ordine internazionale nelle relazioni fra Stati.

Un atto di aggressione o un intervento militare è illegittimo non solo perché mina l'ordine, ma anche perché in questo caso la sovranità è stata esercitata tramite una guerra illegittima. Inoltre, il fallimento o l'indebolimento della capacità di governo che derivano dai vuoti politici conseguenti, portano a tragedie a livello umanitario e una insicurezza sul piano locale e internazionale.

La sovranità dello Stato denota la competenza, l'indipendenza e la legittima eguaglianza tra Stati. Il concetto è normalmente usato per considerare tutti gli ambiti in cui uno Stato secondo il diritto internazionale può pronunciarsi senza l'intrusione di un altro stato.

Questi ambiti riguardano la scelta del sistema politico, economico, sociale e culturale e la formulazione della politica estera. Lo spettro di libertà di scelta degli Stati in questi ambiti non è illimitato; dipende dagli sviluppi del diritto internazionale (compresi i trattati) e dalle relazioni internazionali[153].

Gli elementi chiave della sovranità sono stati codificati dalla Convenzione di Montevideo sui Diritti e Doveri dello Stato nel 1933. Nella convenzione sono codificati tre elementi costitutivi: una popolazione permanente, un territorio definito e un governo effettivo e indipendente.

Una componente importante della sovranità è comunque la capacità di dimostrare l'effettiva autorità di governo[154].

---

[152] Ivi, p. 5.

[153] Cfr., AA.VV., *The Responsibility to Protect – Research, Bibliography, Background*, *Supplementary Volume* to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre, 2001, p. 6.

[154] Cfr., Ivi, p. 6.

La giurisdizione si riferisce al potere, all'autorità, alla competenza di uno Stato a governare persone e beni all'interno del suo territorio.

La giurisdizione viene definita *prescrittiva* o *esecutiva*.

La giurisdizione prescrittiva si riferisce al potere dello Stato di emettere leggi all'interno o all'esterno del proprio territorio. Mentre la giurisdizione esecutiva riguarda il potere di uno Stato di ampliare la legge all'interno del proprio territorio (ad es. con l'adattamento interno delle norme internazionali)[155].

Lo Stato rimane il fondamentale garante dei diritti dell'individuo, tanto quanto è il soggetto basilare per una comunità internazionale che cooperi per l'ordine e la sicurezza. Il principio di uguaglianza nello status legale della sovranità degli Stati assicura inoltre la protezione giuridica per quegli Stati più deboli di fronte alle pressioni degli Stati più forti[156].

È riconosciuto che la sovranità implica una doppia responsabilità: esterna – in rispetto alla sovranità degli altri Stati, e interna – rispetto alla dignità e ai diritti fondamentali degli individui.

Nei trattati sui diritti umani, nella prassi delle Nazioni Unite, e nella prassi dello stato stesso, la sovranità è concepita come comprendente questo doppio livello di responsabilità.

La *Sovereignty as responsibility* è diventata il contenuto minimo per una buona cittadinanza internazionale. Questo approccio innovativo alla sovranità è di centrale importanza per comprendere che base ha usato la *International Commission on Intervention and State Sovereignty* per redigere il suo *Report Responsibility to protect*[157].

La sovranità è più che un mero principio funzionale nelle relazioni internazionali. Di fatto racchiude il riconoscimento per gli individui, una protezione per la loro identità e libertà nazionale, e strumento per determinare e formare il proprio destino di popolo. Da questo prende spunto la Carta delle

---

[155] Cfr., Ivi, p. 7.
[156] Cfr., Ivi, p. 7.
[157] Cfr., AA.VV., *The Responsibility to Protect – Research, Bibliography, Background*, Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre, 2001, p. 8.

Nazioni Unite, stabilendo che tutti gli Stati sono ugualmente sovrani sotto il diritto internazionale[158].

La Carta delle Nazioni Unite è essa stessa un esempio di obbligo internazionale volontariamente accettato dagli Stati membri. Da una parte, garantendo l'appartenenza alle Nazioni Unite, la comunità internazionale accoglie lo Stato firmatario come membro responsabile del contesto internazionale. Dall'altra, lo Stato stesso firmando la Carta accetta le responsabilità che derivano da questa appartenenza.

Non si tratta di un trasferimento o di una cessazione di sovranità, bensì si rende chiara la nuova caratterizzazione: si passa da una concezione che lega la sovranità all'idea di controllo ad una nuova che associa sovranità a responsabilità, sia per questioni interne che estere[159]. Ne consegue che le odierne autorità statali sono responsabili per le funzioni di protezione alla sicurezza e alla vita dei cittadini e di promozione del welfare. Una responsabilità che si sviluppa internamente e a livello internazionale, tramite le Nazioni Unite, ove gli agenti dell'autorità statale sono responsabili delle proprie azioni[160].

Nella legislazione sono ampiamente accettati alcuni precisi limiti alla sovranità e alla *domestic jurisdiction*.

Primo, la Carta evidenzia una tensione esistente tra da una parte la sovranità, l'indipendenza e l'uguaglianza tra i singoli stati, e dall'altra gli obblighi della comunità internazionale per il mantenimento della pace e della security. In altre parole, la pace e la sicurezza hanno la precedenza sulla sovranità degli Stati. E lo status di uguaglianza sovrana si ricopre di effettività in ultimo solo quando esiste una condizione di pace stabilità e ordine tra gli Stati stessi.

- La sovranità dello stato può essere limitata dal diritto consuetudinario e dagli obblighi derivanti dai trattati di diritto internazionale. Gli stati sono legalmente responsabili dei loro obblighi internazionali e la sovranità statale non può essere una giustificazione per il mancato adempimento.

---

[158] Cfr., Ivi, p. 7.

[159] Cfr., Ivi., p. 13.

[160] Cfr., G. EVANS, M. SHANOUN, AA.VV, *The Responsibility to Protect*, ICISS Report, International Development Research Centre, p. VII, 2001, p. 13.

- Gli Stati membri delle Nazioni Unite siglando la Carta si sono impegnati a raggiungere la cooperazione internazionale nella risoluzione di problemi di carattere economico, sociale, culturale o umanitario; nell'incoraggiare e promuovere il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, genere, lingua o religione.
- Infine, si riconosce livello internazionale che le Nazioni Unite siano il fulcro per il mantenimento del dialogo tra gli Stati, armonizzandone le azioni e promuovendo la cooperazione.

> They originate in the Charter itself, in authoritative legal interpretations of that document, and in the broader body of international law that has been agreed on by states. In recent decades, and particularly since the end of the Cold War, four more radical challenges to the notion of state sovereignty have emerged: continuing demands for self-determination, a broadened conception of international peace and security, the collapse of state authority, and the increasing importance of popular sovereignty[161].

Le sfide che vengono poste alla sovranità sono varie. La prima riguarda l'ammorbidimento delle due norme che sono rimaste invariate fino alla Guerra Fredda: l'intangibilità delle frontiere e l'illegittimità della secessione. La seconda sfida riguarda l'ampliamento dell'interpretazione che viene fatta sul concetto di minaccia alla pace a alla sicurezza internazionali, assumendo la licenza accolta dalla Carta delle Nazioni Unite al principio di non intervento. Tale tematica viene sollevata tenendo in considerazione che il sistema di pace e sicurezza internazionali si è costituito sulla base dell'esperienza della Seconda Guerra Mondiale. Ciò significa che venne dato particolare peso al concetto di uso illegittimo della sovranità da parte degli Stati che avevano commesso atti di aggressione. Ne consegue che, come previsto dalla Carta[162], gli sforzi collettivi di far fronte ai problemi interni di pace e sicurezza – di crimini contro l'umanità – si

[161] AA.VV., *The Responsibility to Protect – Research, Bibliography, Background, Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, International Development Research Centre, 2001, p. 8.
[162] Cfr., ivi., p. 9.

sono scontrati con ciò che sarebbe dovuto essere il buon senso nel diritto di sovranità.

Una terza sfida al concetto di sovranità, tradizionalmente inteso, è stata sollevata a partite dalla constatata incapacità effettiva da parte di alcuni Stati di esercitare la propria autorità sul territorio e sulla popolazione; vi sono infatti casi - *quasi-states* – in cui la sovranità appare come una struttura legale priva di reale capacità politica. La dimostrazione di un effettivo controllo sul territorio resta una dimensione importante della sovranità. Non vi è di fatto alcuno stupore nel constatare che alcuni studiosi continuino ad interrogarsi sul fatto che i *quasi- states* possano concretamente soddisfare i requisiti di appartenenza alle Nazioni Unite previste dalla Carta. In caso tali requisiti fossero appagati; sarebbe opportuno fare luce sui termini in cui ciò sia possibile. Di fatto, in *The Responsability to Protect* viene sottolineato come l'assenza o la scomparsa di un governo effettivo porta allo stesso tipo di catastrofi umane che la presenza di un governo repressivo o lo scoppio di una guerra civile[163].

La quarta sfida emerge dal cambiamento negli equilibri tra lo Stato e la popolazione come fonte di legittimità e autorità. La moderna versione di *rule of law* è basata sui diritti degli individui. Una formula proposta da Kofi Annan è quella di un doppio concetto di sovranità, che aiuta a rilanciare l'intenso dibattito sulla legittimità dell'intervento per scopi umanitari.

Egli sostiene che la sovranità si sviluppi attorno allo Stato così come attorno agli individui: la Sovranità statale, definita dal potere su territorio e popolazione e forgiata dalla cooperazione internazionale e dalla globalizzazione, è intesa, in questo caso, come al servizio dei cittadini. Dall'altra parte, onorata all'interno della Carta delle Nazioni Unite e dai trattati, la Sovranità popolare è costituita dai diritti e le libertà fondamentali dell'individuo, e suo compito è la diffusione di una maggior coscienza dei diritti della persona.

[163] Cfr., ivi, p. 10.

Leggendo la Carta, oggi siamo più consapevoli che il suo scopo è la protezione dei singoli individui e dei loro diritti, non di chi ne abusa[164].

> Sovereignty then means accountability to two separate constituencies: internally, to one's own population; and internationally, to the community of responsible states and in the form of compliance with human rights and humanitarian agreements[165].

2.3 (b) AUTORITÀ

Una delle domande centrali che derivano dalla sovranità resta la questione dell' autorità sul piano internazionale: chi ha il diritto, e in quali circostanze, di autorizzare l'uso della forza per conseguire obbiettivi umanitari?[166]
Il duro lavoro della *Commission on State Sovereignty and Intervention* nell'analisi dettagliata dei mezzi appropriati per soccorrere eventuali popolazioni soggette a crimini di genocidio, di pulizia etnica, di guerra, se non soggette a crimini contro l'umanità; fa sì che venga data per assodata la responsabilità internazionale a proteggere le popolazioni a rischio.

Il discorso che viene intrapreso riguardo all'autorità trova un nesso logico all'interno del Report con la *Responsibility to React*, in quanto è l' aspetto più delicato per le relazioni interstatali.

Quindi – dopo aver definito i criteri per cui può essere ritenuta valida e legittima l'ipotesi di un intervento armato – la *Responsibility to React* vuole ribadire in modo serio le implicazioni di un intervento internazionale in uno Stato terzo: l'intervento militare non significa solo un'intrusione nella sovranità di uno Stato, ma un'intrusione che impiega un uso della forza su larga scala e potenzialmente dannoso.

---

164 Cfr., ivi, p. 11.

165 Ivi, p. 11.

166 AA.VV., *The Responsibility to Protect – Research, Bibliography, Background, Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre,* 2001, p. 155.

> But whose right is it to determine, in any particular case, whether a military intervention for human protection purposes should go ahead?[167]

Il fondamento del principio di non intervento si trova nell' Art. 2.4 della Carta ONU, che cita:

> All Members shall refrain … from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations[168]

e nell' Art. 2.7, il quale proibisce alle Nazioni Unite di intervenire

> In matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state[169].

La *Responsibility to Protect* può quindi essere discussa come un concetto analitico e studiata a confronto dei suoi antecedenti filosofico-politici.

Anne Orford propone un' alternativa:

> It can be evaluated as an action-oriented normative project that seeks to codify and shape international precepts and world order in order to realize the core UN values of a better and safer life for all peoples[170].

Orford sostiene che le radici filosofiche della Responsabilità di Proteggere sono da ritrovare nel dilemma che si è posto per l'autorità politica in tempo di rivoluzioni e guerra civile. Nel rispondere a questo dilemma in molti hanno trovato risposta nell'affermare l'autorità come capacità e volontà di provvedere alla sicurezza e alla protezione alla popolazione. Sempre secondo la Orford, la maggior parte degli analisti hanno accolto l'affermazione di Ban Ki-moon secondo la quale la Responsabilità di Proteggere sarebbe un «innovative principle articulated by an independent international commission in 2001 and endorsed

---

[167] G. EVANS, M. SAHNOUN, AA.VV, The Responsibility to Protect, ICISS Report, International Development Research Centre, 2001, p. 47.
[168] UN Organization Charter, Art. 2, Par. 4.
[169] G. EVANS, M. SAHNOUN, AA.VV, *The Responsibility to Protect*, p. 48.
[170] R. THAKUR, *International Authority and the Responsibility to Protect*, in Eropean Journal of International Law, n. 23, 2012, p. 284.

unanimously by 150 world leaders at the UN summit in 2005. The challenge for the United Nations is to convert the principle into action, to move from words to deeds»[171].

Secondo la Orford tuttavia il risultato della Responsibility to Protect è stato quello di provvedere un valore teoretico coerente all' autorità internazionale, già integrata dalle pratiche introdotte da Hammarskjold.

> R2P is therefore first and foremost an attempt to integrate existing and evolving but dispersed practices of protection into a conceptually coherent account of international authority[172].

Orford inoltre prosegue sottolineando che siccome la Responsabilità a proteggere autorizza ma non impone nessuna specifica azione che preveda l'intervento, i *legal scholars* ritengono che non sia imposto di conseguenza nessun obbligo agli Stati o alle Organizzazioni internazionali, non ha dunque effetto normativo, e pure non introduce nessuna innovazione concettuale. La critica che Orford porta a queste ipotesi viene così riassunta: «*As an enabling new norm, it confers additional authority. But because it is not an obligating new norm, it does not impose binding new duties*»[173].

Stando al Report della Commissione, la Responsabilità a proteggere non implica che chiunque possa fornire protezione ottiene il diritto di farlo. Piuttosto: le autorità legittime hanno la volontà e la capacità di fornire protezione? Se la risposta è affermativa, sempre secondo la Orford, per la Responsabilità di proteggere non esiste nessuna obiezione.

Infine, la Responsabilità di proteggere non indirizza la distribuzione di giurisdizione e autorità tra i vari Stati, ma tra gli Stati e gli *international actors:*

> And while it preserves to states the responsibility to protect their own populations, it strengthens the UN's responsibility for the international community as a whole.

---

[171] Ivi, p. 285.
[172] Ivi, p. 285.
[173] Ivi, p.288.

> […] R2P represents one of the most significant normative shifts in international relations since the creation of the UN in 1945[174].

Agganciamo a questa affermazione l'analisi del ruolo del Consiglio di Sicurezza e delle Nazioni Unite.

2.3 (c) LE NAZIONI UNITE – IL CONSIGLIO DI SICUREZZA

> The world already has in place a standing military and diplomatic organization with the capacity (if not always the will) to deal with the whole spectrum of peace, security and human protection issues: we call it the United Nations[175].

È fuor di dubbio che le Nazioni Unite sono la principale istituzione per la creazione, il consolidamento e la fruizione dell'autorità nella comunità internazionale. Fondata per essere il cardine per l'ordine e la stabilità globali, persegue lo scopo di assicurare alla società degli Stati l'ordine, è anche la struttura in cui i membri del sistema internazionale negoziano gli accordi sulle regole di comportamento e sulle norme di *proper conduct*.

Simultaneamente, l'Organizzazione delle Nazioni Unite è il forum per la mediazione delle relazioni internazionali, per la promulgazione di nuove norme, e per la stabilizzazione della legittimità collettiva. L'autorità delle Nazioni Unite non viene sostenuta con un potere coercitivo, ma con un ruolo di applicatore della legittimità. Il concetto di legittimità agisce come connettivo tra l'esercizio dell'autorità e il ricorso al potere.

Come abbiamo ricordato prima, una tra le questioni critiche è determinare l'autorità delle Nazioni Unite in caso di intervento. Innanzitutto, in ambito delle Nazioni Unite viene accolta una distinzione tra *collective intervention* e *unilateral intervention*. Il *collective intervention* che viene accolto dalle Nazioni Unite è considerato legittimo in quanto debitamente autorizzato da un' istituzione

---

[174] R. THAKUR, p. 288.

[175] G. EVANS, M. SAHNOUN, AA.VV, *The Responsibility to Protect*, ICISS Report, International Development Research Centre, 2001, p. 48.

internazionale rappresentativa; l'intervento unilaterale invece – sinonimo talvolta di non autorizzato – è sempre considerato illegittimo, in quanto calcolato in termini egoistici, o di ritorno politico. Tale distinzione è fondamentale in quanto gli Stati che sfidano l'autorità delle Nazioni Unite nella sua capacità di mantenere la pace e la sicurezza, non solo minano questa autorità, ma pure mettono a rischio il principio di un mondo i cui rapporti interstatali si basano sul diritto internazionale e su norme universali[176].

> For the UN to function effectively as a law-enforcing collective security organization, states must renounce the unilateral use of force for national purposes. But the corollary, not always as readily accepted, is that states should be willing to use force on behalf of, as directed by, and for the goals of the UN[177].

La responsabilità per la protezione delle vite e per la promozione del *welfare* risiede innanzitutto nello Stato sovrano, in secondo luogo con le autorità locali che agiscono in collaborazione con gli attori esterni; solo in un ultimo caso spetta alle organizzazioni internazionali. Si incorre in un deficit di responsabilità nel caso in cui uno Stato provatamente non si dimostri volenteroso a proteggere i propri cittadini, o peggio se esso stesso è la causa delle violenze[178].

All'interno delle Nazioni Unite, l'organo che detiene il ruolo di primo garante della pace è il Consiglio di Sicurezza.

Non è l'unico. L'Art. 10 infatti dà la responsabilità anche all' Assemblea Generale, per ogni materia inerente agli scopi dell'Organizzazione, e l'Art. 11 dà la specifica responsabilità per il mantenimento della pace e della sicurezza.

> The General Assembly may consider the general principles of co-operation in the maintenance of international peace and security, including the principles governing disarmament and the regulation of armaments, and may make recommendations with regard to such principles to the Members or to the Security Council or to both[179]. [Art. 11, c.1]

---

[176] Cfr., G. EVANS, M. SAHNOUN, AA.VV, *The Responsibility to Protect*, ICISS Report, International Development Research Centre, 2001, p. 48.
[177] Ivi, p. 49.
[178] Cfr., ibidem.
[179] UN CHARTER, vd. <http://www.un.org/en/documents/charter>.

E a seguire:

> The General Assembly may call the attention of the Security Council to situations which are likely to endanger international peace and security [Art. 11, c.3][180].

La *Commission on State Sovereignty and Intervention*, nel redigere il Report sulla Responsabilità a proteggere, scrive:

> In absolutely no doubt that there is no better or more appropriate body than the Security Council to deal with military intervention issues for human protection purposes. It is the Security Council which should be making the hard decisions in the hard cases about overriding state sovereignty. And it is the Security Council which should be making the often even harder decisions to mobilize effective resources, including military resources, to rescue populations at risk when there is no serious opposition on sovereignty grounds[181].

La Commissione ribadisce l' autorità del Consiglio di Sicurezza sostenendo inoltre che: l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza deve in ogni caso richiesta prima che un qualunque intervento militare venga intrapreso[182]; e che il Consiglio di Sicurezza deve trattare «*promptly with any request for authority to intervene where there are allegations of large scale loss of human life or ethnic cleansing; it should in this context seek adequate verification of facts or conditions on the ground that might support a military intervention*»[183].

La commissione sottolinea come il ruolo del Consiglio di Sicurezza vada svolto sempre e comunque all'interno del consenso internazionale, soprattutto nel caso di una Responsibility to React:

> If international consensus is ever to be reached about when, where, how and by whom military intervention should happen, it is very clear that the central role of the Security Council will have to be at the heart of that consensus. The task is not to find alternatives to the Security Council as a source of authority, but to make the Security Council work much better than it has[184].

---

[180] Ibidem.
[181] G. EVANS, M. SAHNOUN, AA.VV, *The Responsibility to Protect*, ICISS Report, International Development Research Centre, 2001, p. 49.
[182] Cfr., ivi., p. 50.
[183] Ibidem.
[184] Ivi, p. 49.

Ecco che l'azione del Consiglio di Sicurezza non può prescindere né da ciò che è previsto dalla Carta delle Nazioni Unite, né agire a discapito degli Stati Sovrani. Nel caso di intervento militare, la Carta delle Nazioni Unite si esprime chiaramente al cap. VII *Action with respect to threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression*, in particolare agli Artt. 41 e 42:

> The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations[185]. [Art.41]

> Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations[186]. [Art.42]

Una questione importante che viene evidenziata sempre nel Report riguarda il controllo effettivo che si verifica nei confronti del Consiglio di Sicurezza; questione molto dibattuta negli studi di politica internazionale[187].

La Commissione intuisce l'urgenza di una riforma del Consiglio di Sicurezza, in particolare per ampliare e rendere la composizione del Consiglio più rappresentativa del sistema internazionale contemporaneo; questo aiuterebbe a rinforzare la credibilità e l'autorità dell'organo, oltre che rendere più efficace e veloce il meccanismo decisionale[188].

Un'altra puntualizzazione che la Commissione include nel Report è la pratica del veto dei 5 membri permanenti.

---

[185] UN Organization Charter, Art. 41.

[186] UN Organization Charter, Art. 42.

[187] «This issue has only been tangentially considered by the International Court of Justice (ICJ) in the *Lockerbie* case, with the 1998 decision on preliminary objections affirming that the Security Council is bound by the Charter. But the issue seems destined to remain a theoretical one, since there is no provision for judicial review of Security Council decisions, and therefore no way that a dispute over Charter interpretation can be resolved», in G. EVANS, M. SAHNOUN, AA.VV, *The Responsibility to Protect, ICISS Report*, International Development Research Centre, 2001, p. 51.

[188] Cfr., ivi., p. 51.

> It is unconscionable that one veto can override the rest of humanity on matters of grave humanitarian concern. […] Those who insist on keeping the existing rules of the game unchanged have a correspondingly less compelling claim to rejecting any specific outcome when the game is played by those very rules[189].

Il Report presenta una soluzione che potrebbe essere ottimale, oltra che percepita come necessaria: una sorta di *code of conduct* che impedisca l'uso del veto nel caso ci si trovi a dover fronteggiare una significativa crisi umanitaria; viene proposta una "astensione costruttiva", che quindi non ostacoli l'applicazione della Responsabilità a proteggere, e dell'intervento in sé, ma permetta al membro astenuto di non coinvolgere il proprio Stato.

> The idea essentially is that a permanent member, in matters where its vital national interests were not claimed to be involved, would not use its veto to obstruct the passage of what would otherwise be a majority resolution. But the adoption by the permanent members of a more formal, mutually agreed practice to govern these situations in the future would be a very healthy development[190].

Infine, viene esortato il Consiglio di Sicurezza con due avvertimenti circa le prospettive future. Nel caso in cui il Consiglio non riuscisse a trovare una soluzione effettiva per adempiere agilmente alla sua responsabilità di fronte alle situazioni scioccanti per l'intera umanità, allora gli Stati si troveranno costretti a ricorrere ad altri mezzi d'azione. Nel caso in cui il Consiglio di Sicurezza non riuscisse ad autorizzare l'intervento collettivo contro i regimi che trasgrediscono le norme più elementari della sovranità, allora le pressioni riguardo all'intervento militare da parte di coalizioni *ad hoc* o singoli Stati sicuramente si intensificheranno.

Inoltre, a conseguenza del fallimento del Consiglio di Sicurezza, se un intervento militare viene intrapreso da una coalizione di Stati o da un singolo Stato – anche seguendo i criteri che legittimino l'intervento – e l'azione viene

---

[189] Ibidem.

[190] Ivi., p. 51. Il Report inoltre include una serie di strade alternative che possono essere intraprese nel caso il Consiglio di Sicurezza non riesca ad agire prontamente; vengono dunque deputati validi il ricorso all'Assemblea Generale seguendo le procedure indicate da *Uniting for Peace* ed *Emergency Special Session*; e il ricorso alle *regional organizations*.

portata a termine con successo, ciò comporterebbe delle serie conseguenze per il ruolo e la credibilità delle stesse Nazioni Unite[191].

[191] G. EVANS, M. SAHNOUN, AA.VV, *The Responsibility to Protect*, ICISS Report, International Development Research Centre, 2001, P. 55.

PARTE SECONDA

LA FEDERAZIONE RUSSA E LA RESPONSIBILITY TO PROTECT

CAPITOLO TERZO

LA RUSSIA E LA SUA POSIZIONE NEL SISTEMA GLOBALE

– 3.1. CARATTERI DI POLITICA ESTERA: LA TRANSIZIONE – 3.2. CARATTERI DI POLITICA ESTERA: POLARITY E MULTIPOLARITY – 3.3. POSIZIONE DELLA FEDERAZIONE RUSSA NEI CONFRONTI DELLA R2P. PUNTI CRITICI. –

3. INTRODUZIONE

Con la fine della Guerra fredda, il bipolarismo su cui era fondato il sistema internazionale cessò di esistere. Una guerra risolta senza vinti né vincitori, che lasciò il mondo nel disordine politico. Il sistema internazionale si trovò a dover gestire un'eredità controversa: l'Unione Sovietica implose su sé stessa, e tutte le sue ex Repubbliche si trovarono a riconfigurare il loro assetto istituzionale su principi liberali e democratici.

Gli Stati Uniti, unica "grande potenza" rimasta, dovettero fare i conti con le responsabilità e le aspettative per quella che poteva essere la *governance* dell'assetto politico internazionale. Gli Stati Uniti assunsero la posizione di "referente" in nuovo sistema unipolare. A sostegno di ciò, alcune delle organizzazioni di impronta americana che avevano svolto un ruolo principale durante la Guerra Fredda rimasero attive e presenti nell'ambito internazionale (NATO, GATT/WTO, G7).

Altri, come il Giappone e l'Unione Europea si sono subordinati alla predominanza statunitense, sottolineando in questo modo l' ipotesi effettiva di un sistema unipolare.

Molti altri attori, dai Paesi dell'Europa centrale alla Cina, si sono scontrati con il problema di adeguamento alla nuova realtà internazionale. Il precedente sistema di alleanze tra Stati e Organizzazioni intergovernative fu profondamente intaccato dal cambiamento che derivò dalla fine della Guerra fredda.

Anche le Organizzazioni internazionali hanno dovuto fare i conti con i nuovi sviluppi del dialogo interstatale. In particolare, l' ONU si è trovata a riconsiderare il suo ruolo e scopo per garantire il perseguimento dei propri obbiettivi di mantenimento della pace.

Per ogni soggetto internazionale, i primissimi anni '90 sono caratterizzati dalla necessità di riguadagnare la propria posizione politica nel nuovo sistema internazionale, posizione che avrebbe determinato il conseguente ruolo nel sistema globale.

3.1. CARATTERI DI POLITICA ESTERA: LA TRANSIZIONE.

In questa fase di complessa transizione, anche e soprattutto la neo Federazione Russa ha percepito la sfida posta da questo dilemma strutturale[192]. Per la Russia il crollo dell'Unione Sovietica ha imposto una serie di rapidi cambiamenti radicali a livello politico e sociale. La difficoltà si è presentata nel dover riordinare non solo la politica estera, padroneggiando la faticosa eredità dell' Unione Sovietica, ma anche la politica interna: il passaggio da Stato comunista a Stato democratico liberale è risultato particolarmente problematico, un delicato *make up* identitario di cui ad esempio rendono testimonianza gli emendamenti e le revisioni costituzionali – si ricordi che l'ultima Riforma Costituzionale è datata 2008.

Già Gorbačëv, negli anni della sua presidenza, aveva anticipato e preparato il terreno a una sorta di evoluzione: *perestroika* e *glastnost'* sono i noti motti che sottolineavano il tentativo estremo di "aggiornare" l'Unione Sovietica, ormai troppo appesantita dalla burocrazia, dalla rigida strutturazione del potere e dalla lenta amministrazione del dialogo tra Repubbliche.

> Un assetto più favorevole all'esecuzione politica si manifestò nella successiva riforma costituzionale del marzo 1990, che diede vita alla seconda fase della revisione politico-costituzionale gorbačëviana e che poi fu ulteriormente sviluppata nella revisione del dicembre dello stesso anno[193].

Venivano percepiti i primi cenni dell'incongruenza del rigido sistema sovietico. Le pesanti difficoltà economiche accompagnate alla rigidità politica che di fatto stava isolando sempre di più l'Unione sovietica dai rapporti internazionali avevano permesso a Gorbačëv e al suo "socialismo dal volto umano" di acquisire maggior credibilità all'estero, ma pesanti contestazioni dall'opinione pubblica e dal concerto politico. Un rinnovamento nato vecchio, in un sistema che già presentiva la sua dissoluzione. Ricorda Ganino:

> La riforma del marzo 1990 fu comunque rivoluzionaria perché toccò di nuovo contemporaneamente, come nel 1917, le questioni fondamentali del potere e della

---

[192] Cfr., M. GANINO, *Russia*, Il Mulino, 2010, p. 44 e segg.
[193] Ivi., p. 44.

> proprietà privata. Quanto alla prima fu cancellata la garanzia costituzionale del ruolo guida del partito, mentre circa la seconda fu riconosciuta la proprietà dei cittadini, cioè privata non più solo sui beni di consumo ma pure su quelli produttivi. La terra rimase solo in uso anche se poteva essere trasmessa in via ereditaria. Ci si stava allontanando dal principio dell'unità del potere statale e ci si muoveva verso una qualche divisione dei poteri; lo Stato Socialista appariva ormai irriconoscibile, profondamente vulnerato nei suoi principi strutturali[194].

Le forze politiche che spinsero l' Unione Sovietica al suo traguardo esemplificano molto bene il carattere della politica russa, animata da forte personalismo del Segretario del Partito e grande e diffuso spirito ideologico. Di fatto, lo scenario che si presenta alla fine degli anni '80 vede confrontarsi Gorbačëv, il volto umano della una nuova Unione sovietica, e la schiera di politici nostalgici del vecchio regime.

Innanzitutto bisogna ricordare alcune importanti riforme che vennero attuate dalla sua presidenza, delle quali alcune scontentarono l'opinione pubblica. Il processo della *glasnost'* (il disgelo), cominciato nel 1986, aveva cambiato profondamente l'Unione sovietica, che si era aperta al modello occidentale. Gorbačëv spinse il Comitato centrale del partito ad abbandonare il monopolio del potere nell'Urss. Gorbačëv godeva di grande stima tra i Paesi dell'Occidente, anche e soprattutto per il suo impegno nella risoluzione della Guerra Fredda. Inoltre nel 1988 Gorbačëv annuncia la fine della "dottrina Brežnev", permettendo alle nazioni del Blocco orientale di tornare alla democrazia. La fine del sistema degli stati satelliti avrebbe anche liberato l'URSS di una parte dei costi di mantenimento di strutture militari ormai non più sostenibili.

Il 15 marzo del 1990 il Congresso dei rappresentanti del popolo dell'URSS (il primo parlamento costituito sulla base di libere elezioni nella storia del Paese) elegge Gorbačëv presidente dell'Unione Sovietica.

Il 15 ottobre dello stesso anno, grazie alla sua fama di riformatore e *leader* politico mondiale, nonché al contributo dato per migliorare le sorti della Guerra Fredda, gli viene assegnato il Premio Nobel per la Pace.

---

[194] Ivi., p. 45.

Tra il 1988 e il 1989 i primi moti nazionalisti nel Caucaso e nei Paesi baltici sfociarono in disordini e criminalità (ad esempio l'eccidio degli armeni nella capitale azera Baku). Di fronte a questi fatti che minavano l'integrità territoriale e politica dell' Unione, Gorbačëv si comportò in un modo controverso. Mentre l'economia, tra tentativi di liberalizzazione e resistenze collettivistiche, perdeva colpi, nell'agosto 1991 i comunisti conservatori tentarono un colpo di Stato.

Per il 20 agosto 1991 era stato fissato un incontro tra le varie Repubbliche Sovietiche per formalizzare la loro indipendenza, in un contesto federale. Due giorni prima, però, un commando formato da membri dell'esercito e del Kgb mise in atto un colpo di stato a Mosca. Gorbaciov fu tenuto a forza nella sua villa in Crimea, in Ucraina, mentre nella capitale russa i cospiratori imposero la legge marziale in tutto il Paese. Fu grazie all'opposizione di Boris Eltsin (Presidente della Repubblica Sovietica Russa), che la resistenza si organizzò e riuscì a sventare il ritorno della dittatura.

Il colpo di stato durò solo tre giorni. Tre giorni che lasciarono attoniti il mondo e la Russia stessa. Eltsin, che aveva arringato la folla moscovita da un carrarmato per difendere il futuro democratico del Paese, non attese nemmeno il ritorno in città di Gorbaciov e bandì il Partito comunista dalla Federazione. In tre giorni la Russia aveva voltato pagina e con lei tutto il mondo.

Nel giorno di Natale, Gorbaciov si dimise dalla carica di Segretario del Pcus, che fu abolita insieme all'entità politica che rappresentava. Il giorno dopo il Soviet supremo sciolse definitivamente l'Urss.

Nel suo discorso di dimissioni, si possono intravedere alcuni dei caratteri che la Russia avrebbe preso in eredità da questo breve periodo di transizione: in particolare la svolta democratica, l'attenzione per la sovranità, lo slancio alle libertà individuali e civili:

> Mi sono battuto per l'autonomia, l'indipendenza dei popoli, per la sovranità delle Repubbliche, ma allo stesso tempo anche per la conservazione dello Stato sovietico come un' unica entità. […]Parlando per l'ultima volta in qualità di presidente dell'URSS, ritengo necessario ricordare il mio giudizio sugli ultimi tempi, tanto più che il bilancio contiene non poche cose contraddittorie e giudizi soggettivi.

Il destino ha fatto sì che quando mi sono trovato a capo dello Stato, il Paese non si trovava in buone acque. Tutte le risorse naturali (gas, petrolio) e il talento della gente avrebbero permesso di vivere meglio degli altri e invece viviamo peggio.
La causa era evidente: la società soffocava nel sistema di governo burocratico, condannata a servire un'ideologia e a sopportare il peso terribile delle guerre. Tutti i tentativi di riforma sono falliti uno dopo l'altro.
Il Paese aveva perduto la prospettiva. Vivere così non era più possibile, bisognava cambiare tutto radicalmente. Ecco perché ancora una volta, io non rimpiango di non aver sfruttato i miei poteri per "regnare" qualche anno, sarebbe stato a-morale. Io capivo bene che cominciare riforme di tali dimensioni in una società come la nostra sarebbe stato molto rischioso e difficile, ma ancora oggi sono convinto dell'assoluta giustezza delle riforme democratiche cominciate nella primavera del 1985.
Il processo di rinnovamento del Paese e i cambiamenti radicali nella comunità mondiale è risultato essere molto più complesso di quanto si potesse pensare; tuttavia ciò che è stato fatto deve essere valutato e apprezzato per il suo valore.
La società ha ottenuto la libertà, si è affrancata politicamente e spiritualmente e questo costituisce la nostra conquista principale che ancora non apprezziamo appieno. Non abbiamo ancora imparato a servirci della libertà. Tuttavia il lavoro fatto ha una valenza storica. È stato liquidato il sistema totalitario che aveva impedito al Paese di essere felice e prospero. Sono state attuate riforme democratiche, le elezioni sono diventate veramente libere, c'è la libertà di religione, la libertà di stampa, abbiamo organi rappresentativi del potere, abbiamo pluralismo di partiti. abbiamo cominciato il cammino verso una società di alti principi […] Bisogna ricordare che tutto questo si fa per l'uomo, in questo momento difficile tutto dev'essere fatto per la difesa sociale dell'uomo […]
Su basi pacifiche e democratiche i popoli e le nazioni hanno ricevuto la via libera per l'autodeterminazione, per le trasformazioni democratiche, per la creazione di un' Unione multinazionale, eravamo arrivati alla vigilia di una nuova unione.
Tutto questo aveva richiesto grandi tensioni, grandi lotte, di fronte alla resistenza delle vecchie forze del sistema, della struttura di partito […]anche di fronte a pregiudizi personali: tutto questo ci ha spinto all'intolleranza, a un livello basso della politica, verso il timore e la paura dei cambiamenti.
Ecco perché abbiamo perduto tanto tempo. Il vecchio sistema è crollato prima che il nuovo avesse cominciato a funzionare. E la crisi della società si è inasprita. Conosco l'insoddisfazione per la situazione e conosco le critiche aspre rivolte all'autorità e personalmente nei miei confronti.
Ma ci tengo a sottolineare che i cambiamenti radicali in un Paese così grande e con una tale popolazione non potevano avvenire senza dolore, senza difficoltà, senza stravolgimenti.
Il colpo di stato ha spinto la crisi verso il limite estremo: il peggio di questa crisi è stata la disintegrazione dello Stato. […]
È vitalmente importante conservare le conquiste democratiche degli ultimi tempi. esse sono state sofferte, le abbiamo conquistate con la nostra esperienza tragica, non dobbiamo rinunciarvi in nessun caso e con nessun pretesto. In caso contrario tutte le speranze di un' avvenire migliore saranno distrutte[195].

[195] M. GORBAČËV, *Отставка Горбачева. Заявление. Полная версия* [Otstavka Gorbačëva. Zajavkenie. Polnaja Versija.], 25 dicembre 1991,in<https://www.youtube.com/watch?v=lHjrmckJiMk>

3.2 CARATTERI DI POLITICA ESTERA: POLARITY AND MULTIPOLARITY

La Russia è uno degli attori del sistema internazionale che ha attraversato in un ristretto arco di tempo cambiamenti profondi e strutturali. Ricordiamo che solo nello scorso secolo si sono manifestate ben tre diverse varianti di Russia: l'Impero russo (1721-1917); l'Unione Sovietica (1917-1991); e infine l'attuale configurazione della Federazione russa, ridotta del 20% del territorio e con una popolazione inferiore del 40% rispetto al passato.

In quanto legittima erede dell' Unione Sovietica, la Russia si è sempre considerata una grande potenza, stimando particolarmente il suo ruolo nelle relazioni internazionali e la sua influenza a livello regionale. Ben consapevole delle criticità politico-economiche e delle difficoltà sociali che stava attraversando nel post-guerra fredda, la Russia ha continuato ad avvalorare il suo diritto a un posto di spicco nel contesto internazionale. Dal 1993 tutta la politica estera russa ha operato per rimarcare questo *status*, avvallando via via motivazioni quali la vastità territoriale, gli interessi strategici e diplomatici a livello regionale o la capacità nucleare. Tuttavia, l' inconsistenza di tali aspirazioni venne presto sottolineata a livello globale, regionale e soprattutto istituzionale[196].

La leadership russa è ancora oggi impegnata nella ricostruzione di una propria identità nazionale e nel definire il proprio ruolo all'interno di un sistema internazionale che a sua volta, dopo la fine della guerra fredda, si è riformato su paradigmi diversi e mutevoli.

L'attuale conformazione del sistema internazionale sembra volgere alla poliarchia[197], ossia a un sistema caratterizzato dalla presenza di diversi poli di potere definiti in base a un mix variabile di risorse. Nella visione russa, in

---

[196] Cfr., V. KONONENKO, *From Yugoslavia to Iraq: Russia's Foreign Policy and the Effects of Multipolarity, Ulkopoliittinen instituutti (UPI)* – The Finnish Institute of International Affairs (FIIA), UPI Working Papers, 2003, n. 42, p. 5.

[197] Cfr., S. GIUSTI, L. TAJOLI, *La presidenza russa del G20*, Osservatorio di Politica Internazionale - ISPI, n.73, 2013.

particolare, ciascun polo dovrebbe essere in grado d'influenzare e controllare le aree limitrofe. In questa prospettiva, l'ascesa a potenza di uno Stato non può prescindere dall'autorità acquisita ed esercitata a livello regionale. La leadership russa ritiene perciò di vitale importanza la capacità d'influenzare il "*near abroad*", attraverso diverse leve di potere che vanno dal *soft power* (cultura, lingua, storia) a strumenti coercitivi (prezzi, forniture e transito delle risorse energetiche; acquisizioni di *asset* strategici in cambio di sostegno finanziario, sanzioni economiche, controllo dei mezzi di comunicazione) fino all'*hard power* (si veda la guerra in Georgia del 2008 per difendere le repubbliche di Abkhazia e Ossezia meridionale).

3.2 (a) ORIGINE DIALOGICA DELLA MULTIPOLARITY IN RUSSIA. GLI ANNI '90

Gli anni '90 sono comunemente noti come un momento di crisi ontologica per la Russia post-sovietica. Tutta l'argomentazione politica interna che discute la posizione della Russia in termini di soggiogazione al mondo liberale ha esaltato la percezione di una complicità dell'Occidente ai traumi degli anni '90. Sono due i temi che più ricorrono più frequentemente.

Il primo è quello del *bespredel,* la mancanza di leggi associata a un ritorno di uno stato pre-hobbesiano, dove i cittadini si trovano disarmati di fronte all'impunità dei criminali. La "dittatura della legge" portata avanti dal regime di Putin è senz'altro una rivalsa politica sull'aver messo fine al *bespredel* interno dell'epoca di Eltsin. La *rule of law* trova spazio in riferimento alla responsabilità dello Stato nel procurare l'ordine attraverso leggi dirette; nell'era Putin viene privilegiato l'ordine rispetto ai diritti e libertà individuali.

Il secondo tema portato avanti dal discorso politico è la speranza quasi frustrata di raggiungere l'Occidente: il tremendo tentativo con cui la Russia ha

abbracciato la democrazia è stato di fatto tagliato dal "tradimento" occidentale, trascinando il risentimento sulla forzata dipendenza[198].

A livello globale, la Russia non riconosce l'unipolarità come chiave di lettura del nuovo ordine internazionale. Di fatto, la visione del *multipolar world* cominciò a farsi strada nel discorso diplomatico russo specialmente dopo che Evgenij Primakov[199] prese in carico l' indirizzo della politica estera nel 1996. Secondo la dottrina di Primakov la configurazione multipolare è la conseguenza diretta della fine della Guerra Fredda, con il potere americano e sovietico (russo) in diminuzione e l'emergere di nuovi attori minori quali la Germania o il Giappone. Nella visione multipolare, la Russia è considerata come uno dei "poli" con condizioni pari a quelle degli Stati Uniti, dell' Unione Europea, Cina e Giappone; sebbene la Russia risentisse del declino economico e non potesse davvero considerarsi alla pari con gli Stati Uniti ad esempio, nell' ottica multipolare lo *status* di grande potenza/polo viene assunto dalla Russia come dato di fatto per il seggio permanente al Consiglio di Sicurezza e la sua vasta capacità nucleare. Nonostante la multipolarità presuma l'assenza di una suddivisione in zone o di una logica di sfere d'interesse, la Russia comunque si ritiene una potenza egemonica regionale in relazione costante e strategica con il *Near-abroad*.

---

[198] «Initially instigated by the NATO enlargement, Russia's sense of betrayal came into sharp relief in 1999 during the NATO campaign in Kosovo which was not mandated by a Security Council resolution. Yeltsin describes these events as 'the ground slipping beneath his and Russia's feet'. The Kosovo crisis marked the breakdown of his political project to ensure domestic acceptance of Western dominance. The opposition, and subsequently Yeltsin's own electorate, grabbed the opportunity to announce that the West had revealed its true face and the rules established at the Cold War end had unraveled». X. KUROWSKA, *Multipolarity as resistance to liberal norms: Russia's position on responsibility to protect, Conflict, Security & Development*, Vol. 14, No. 4, 2014, cit., p. 493.

[199] EVGENIJ PRIMAKOV (1929 – 2015), politico e diplomatico russo, Primo Ministro dal 1998 al 1999, fu anche Ministro degli Esteri (dal 1996 al 1998), relatore al Consiglio Supremo dell'Unione Sovietica e capo dell'*Intelligence Service*. Come Ministro degli Esteri guadagnò un notevole rispetto in Russia e nel mondo come rappresentante rigido e pragmatico degli interessi della Nazione. Si oppose all' espansione della NATO nell' Europa Orientale e nel maggio 1997, dopo 5 mesi di negoziazioni con J. Solana, Segretario generale della Nato, firmò il *Foundation Act* – atto che mise fine alle ostilità latenti post Guerra Fredda. Degno di nota il suo sostegno al *multilateralism* (dottrina Primakov), come alternativa all' egemonia americana conseguente al collasso dell'Unione Sovietica. L'intento era quello di strutturare la politica estera russa su mediazioni convenienti, espandendo allo stesso tempo l'influenza russa verso il Medio oriente e le ex Repubbliche sovietiche. Dal 1999, promosse le relazioni tra Russia, India e Cina come triangolo strategico che potesse controbilanciare il potere degli Stati Uniti.

Una delle sfide principali per la Russia come polo nel sistema multipolare è la comprensione obbiettiva che il sistema internazionale dagli anni '90 ad oggi tende più all' unipolarità che alla multipolarità. Tuttavia la prospettiva multipolare appare essenzialmente la più conveniente alla Russia per riconquistare la sua posizione di grande potenza mondiale.

La diplomazia russa si è vista assegnata due compiti: 1) conseguire gli interessi del Paese in politica estera, stabilizzando la cooperazione con i principali attori occidentali; 2) riguadagnare lo *status* di grande potenza convertendo il sistema politico interno e estero alla struttura dottrinale del *multipolarism*[200].

Ad ogni modo la dottrina del multipolarismo non è sufficiente per fornire alla Russia un'integrazione efficace nel sistema internazionale, poiché implica il bilanciamento tra i poteri crescenti dei nuovi attori come USA e EU. Questo approccio ha inciso negativamente sulla coerenza della politica estera russa. La Russia ha preso in prestito alcuni concetti chiave dalla compagine realista, senza tuttavia adottarne il vero significato: «*Russia's understanding of multipolarity – the key question for Russian foreign policy since mid-1990s – sheds light on this conceptual deviation from Realpolitik vision of the world*»[201].

In primo luogo, per i realisti la multipolarità ha piuttosto un'accezione negativa, implicante conflitti e instabilità. Dal punto di vista della Russia invece la multipolarità è sinonimo di una giusta distribuzione del potere tra una varietà di poli; mentre nella *Realpolitik* la multipolarità è in generale un bilanciamento di potere, per la retorica russa ha più a che vedere con la gestione di diversità globali altrimenti ingestibili.

In secondo luogo, se la Russia avesse veramente aderito alla concezione realista di ordine globale non avrebbe demonizzato la Nato, ma si sarebbe unita invece alla schiera dei realisti che individuavano la dissoluzione della NATO

[200] Cfr., V. KONONENKO, *From Yogodlavia to Iraq*, p. 6.
[201] Ibidem.

proprio nel momento in cui il suo più importante rivale – l'URSS – smetteva di esistere[202].

Infine, la Russia contesta in modo consistente uno dei nodi cardine del realismo: il fattore anarchico.

La teorizzazione dei poli di potere, e quindi la definizione di teorie unipolari o multipolari, deriva direttamente dal cambiamento della natura stessa del potere, avvenuto con la fine della Guerra Fredda.

Scrive Makarychev:

> «The very concept of "pole," apart from the possession of material resources, is being filled with strong social content, an aspect that is well addressed in non-realist theories, including social constructivism. It is the multiplicity of social resources what defines the concept of power. In the case of Russia, three factors seem to be of utmost importance.
> Firstly, to be a pole is a matter of inter-subjective recognition rather than unilateral self-proclamation. Secondly, in order to be recognized as a pole, a country is supposed to possess soft power resources which come as a power of attraction of its model of development, and as a source of normative / ideational appeal. Thirdly, to achieve the status of pole, a country needs to invest resources in its neighborhood policies with the view of forming a social milieu that is comfortable and also convinces others of the country's ability to cooperate with its most immediate neighbors»[203].

Il concetto di polarità non è nuovo nelle relazioni internazionali[204]. Tuttavia è con la seconda metà del Ventesimo secolo che il concetto ha acquisito le proprie caratteristiche fondamentali, e questo grazie al contributo di Hans Morgenthau[205].

Morgenthau osservò che il bipolarismo costituitosi nell' ambito della Guerra Fredda aveva sì offerto al sistema internazionale una possibilità di ordine e

---

[202] Cfr., A. MAKARYCHEV, *Russia in a multipolar world: Role identities and "cognitive maps"*, Revista CIDOB d'afers internacionals, 2011, n.96, p. 2.

[203] Ivi., p. 3.

[204] Cfr., PETR KRATOCHVÍL, *Multipolarity: American Theory And Russian Practice*, Paper presentato a Annual CEEISA Convention, 2002, p. 4.

[205] HANS MORGENTHAU (1904 – 1980), figura centrale per gli studi di politica internazionale del XX secolo, è considerato il padre fondatore della scuola realista. Il realismo ritiene che gli attori principali delle relazioni internazionali siano gli Stati – nazione, tanto quanto il principio di base su cui ruotano le relazioni internazionali sia il potere. Morgenthau enfatizzò l' importanza del *national interest*.

stabilità, ma allo stesso tempo sottintendeva una grande minaccia di distruzione totale del sistema.

> The changed structure of the balance of power has made the hostile opposition of two
> gigantic blocs possible, but it has not made it inevitable. Quite the contrary, the new balance of power is a mechanism which contains in itself the potentialities for unheard-of good as well as for unprecedented evil. Which of these potentialities will be realized depends not upon the mechanics of the balance of power, but upon moral and material forces which use that mechanism for the realization of their ends[206].

Dopo Morgenthau, il concetto di polarità venne ulteriormente esteso da Waltz[207], il quale lo elevò a livello sistemico. Secondo la teorizzazione di Waltz le strutture politiche e di potere sono definite in primo luogo dal principio ordinante del sistema rispettivo, in secondo luogo dalla specifica funzione dell'unità del sistema e infine dalla distribuzione delle potenzialità tra le unità. Come altri neorealisti, Waltz ritiene che il sistema internazionale sia sempre anarchico; le sue componenti principali – le nazioni – sono viste come unità indipendenti, e l'unico elemento che cambia via via è la distribuzione delle potenzialità, ovvero la polarità sistemica. Di conseguenza, la stabilità del sistema è in funzione del cambiamento della polarità. La propensione alla guerra è più bassa in un sistema bipolare piuttosto che in un sistema multipolare. Al momento, il dibattito sulla *polarity* si concentra maggiormente sulle questioni di durata e stabilità dell'egemonia americana. Inoltre, la politica estera dell'amministrazione Bush è stata decisamente rivista dopo gli attacchi dell' 11 Settembre e la pratica si è focalizzata sulla lotta al terrorismo e problemi con i *rogue states*. Ovviamente questo ha inciso sulle priorità della politica estera e sulla questione della polarità.

---

[206] H. MORGENTHAU, 1948, p. 289, in PETR KRATOCHVÍL, *Multipolarity: American Theory And Russian Practice, Paper*, Annual CEEISA Convention, 2002, cit., p. 4.

[207] KENNETH WALTZ (1924 –2013), facoltoso in scienze politiche, contribuì agli studi di scienze politiche con la creazione della teoria neorealista (anche *structural realism*). Secondo questa teoria l'interazione tra Stati sovrani può essere spiegata dalle pressioni esercitate sugli Stati dall' anarchia del sistema internazionale, che limita o esalta le scelte politiche. Inoltre, il neorealismo tenta di spiegare il quadro internazionale tramite le situazioni ricorrenti che si verificano.

Questa attenzione abbastanza relativa che gli Stati Uniti viene compensata dall' attenzione particolare che gli viene dedicata in Russia. Makarychev[208] sottolinea queste differenze:

1. negli Stati Uniti sono stati dedicati più sforzi teorici riguardo alla polarità piuttosto che in Russia;
2. la politica estera russa ha a che fare più con il concetto di polarità inteso come *multipolarity,* che viene visto come strumento per l'avanzamento delle relazioni internazionali;
3. in Russia la *multipolarity* ha fornito una base di lavoro comune per diversi esponenti della politica.

Il concetto di polarità dal punto di vista russo contiene delle particolarità che per certi aspetti la deformano. Nella seconda metà degli anni '90 la *multipolarity* divenne il *fil rouge* della diplomazia russa[209]; venne infatti proposto come modello utile alla soluzione di tre problematiche distinte:

In primo luogo, la dottrina multipolare era vista come il collante per la costruzione di un rinnovato consenso popolare. La politica estera filo-occidentale di Kozirev[210] aveva sollevato ampie polemiche e sfiducie da parte dell'opinione pubblica. La *multipolarity* poteva essere il nuovo strumento per riguadagnare una posizione di preminenza e quindi soddisfare le aspettative di un popolo che aveva vissuto sotto l'ideale dell' Unione Sovietica come potenza globale.

In secondo luogo, la multipolarità garantiva un' eccellente controbilanciamento all'egemonia americana. «*Multipolarity would allow Russia to diversify its technology sources, financial help would be probably more available and the United States, if "overextended" – to use a Kennedy's term, would be less able to intervene in the regions where Russian interests are at stake*»[211].

---

[208] Cfr., A. MAKARYCHEV, *Russia in a multipolar world: Role identities and "cognitive maps"*, p. 5.

[209] Ibidem.

[210] A. V. KOZYREV (nato nel 1951), è stato il primo Ministro degli Esteri russo sotto la presidenza di Boris Eltsin, e ha ricoperto la carica dal 1991 fino al 1996. Nato a Bruxelles, si è laureato nel 1974 al MGIMO. Ha lavorato presso il ministero degli esteri dell'URSS rivestendo vari incarichi, tra cui Capo del Dipartimento delle Organizzazioni Internazionali.

[211] A. MAKARYCHEV, *Russia in a multipolar world: Role identities and "cognitive maps"*, cit., p. 6.

Infine, la multipolarità dava lo strumento alla Russia per definire la sua personalità in politica estera, uscendo dalla confusione istituzionale e ideologica post – Unione Sovietica. Era uno strumento per poter avanzare delle relazioni bilaterali con gli altri "poli", e nella sua vaghezza permise alla Russia di definire volta per volta quali fossero effettivamente questi poli maggiori con cui allearsi e perseguire i propri interessi nazionali.

Sebbene la dottrina multipolare non si definì in Russia se non con l' arrivo di Primakov, i diplomatici russi cominciarono a considerare la multipolarità già nei primi anni '90. L'importanza del contributo di Primakov certamente viene sottolineata nella sua dichiarazione di costituire una realtà multipolare che si opponesse chiaramente al mondo unipolare di stampo americano, anche se non è l'unico aspetto da tenere in considerazione. Infatti, gli atteggiamenti liberali pro – Occidente sviluppatisi con Gorbačëv non avevano permesso alla Russia di mantenere un ruolo rilevante negli scambi internazionali e l'avevano oltretutto svuotata di un'identità ideologica.

La Russia aveva ora bisogno di essere guardata come partner forte e attivo nelle relazioni internazionali e la multipolarità le concedeva una dimensione per promuoversi a "polo". La dottrina è considerata uno strumento utilissimo per sostenere gli interessi nazionali della Russia. Ha infatti permesso l'evoluzione delle relazioni con la Cina, e ha comportato una rinnovata influenza sul mondo asiatico. È necessario sottolineare che la politica estera russa si trova sempre ad oscillare tra la posizione filo occidentale di Kozirev e l' anti-americanismo di Primakov. E la *multipolarity* sostiene una fondamentale trasformazione: la lotta all' egemonia viene sostituita con una relazione di cooperazione con l'Occidente mantenendo allo stesso tempo le relazioni con la Cina o l'India.

3.2 (b) LA PRESIDENZA DI PUTIN E LA MULTIPOLARITY[212]

I primi passi mossi da Putin sono complessi da analizzare: non è infatti chiaro stabilire dove abbia contribuito con la sua personale visione della *multipolarity* e dove invece abbia continuato il pensiero avviato. Molto spesso, dalle situazioni politiche molto rigide scaturisce un'improvvisazione diplomatica, una gestione delle relazioni internazionali *sui generis*, innovativa. In questo senso Vladimir Putin cercò di rinnovare l'immagine della politica estera russa, proponendosi come leader aperto, comunicativo e forte[213].

In linea generale, una prima retorica di Putin nei confronti della *multipolarity* ha contemplato una visione molto positiva del sistema globale, basato sulla cooperazione e sul mutuo rispetto cercando, inizialmente, di separare ogni intento anti-americano dalla concezione multipolare. La "Russia grande potenza", idea appartenente all'immaginario comune, viene quindi sostituita dalla più plausibile immagine di una nazione partner, cooperativa e affidabile, per l'Occidente e per il resto del mondo.

A titolo di esempio analizziamo la posizione russa dopo l'11 Settembre, che permette di capire l'evoluzione del concetto di *multipolarity* e come viene impiegata strategicamente dalla Russia. Dopo l'attacco terroristico al centro di Manhattan, il mondo diplomatico si trovò di fronte a uno scenario insolito: una Russia sentitamente vicina e disponibile nei confronti degli Stati Uniti. La decisione di Putin a riallinearsi con gli USA ha un'origine pragmatica. Innanzitutto, tenendo in considerazione la determinazione degli Stati Uniti a distruggere le basi di Al-Qaeda in Afghanistan, ci sarebbe effettivamente stata una presenza e un'influenza americana nell'affezionato *Near abroad*. Sul lungo termine invece, per la Russia era chiaro che per poter uscire dalla marginalizzazione economica e politica aveva bisogno di un partner con cui allearsi.

---

[212] Cfr., V. KONONENKO, *Russia's Foreign Policy and the Effects of Multipolarity*.
[213] Ivi, p.22.

La partnership tra USA e Russia dopo l' 11 Settembre non ha niente a che vedere con il confronto nel periodo della Guerra Fredda. Seppur è chiaro che la Russia non si è più avvicinata allo status di grande potenza, nel mondo unipolare gli Stati Uniti hanno bisogno di un rapporto stretto con la Russia quale partner affidabile e influente, specialmente dopo gli attacchi terroristici. Nel corso della lotta al terrorismo, il ruolo della diplomazia russa ha asservito questa necessità di partnership agli interessi nazionali. La lotta alla minaccia del terrorismo internazionale è diventata un focus per le relazioni strategiche della Russia, specialmente con l'India o la Cina[214].

> The argument of counter-terrorism has become an important element of Russia's foreign policy after September 11, while multipolarity, although present in the doctrinal texts, evolved in terms of practical implementation. The extent, to which multipolarity became free from the illusory aspirations to multipolar world, persistent resistance to "American globalism", and Russian great power status, can be partially explained with factors of institutional change[215]

Il contenuto operativo della *multipolarity* è rimasto invariato. Inizialmente, il concetto aveva trovato radici nell'eredità post-sovietica, come nell' assegnazione del seggio permanente al CdS alla Federazione Russa, e pure nella potenza nucleare e predominanza geopolitica nella regione della Comunità degli Stati Indipendenti. Oggigiorno questi elementi non sono più altrettanto significativi. Apparentemente uno degli elementi cardine della *multipolarity* è l'attività della Russia nel Consiglio di Sicurezza assieme alla pratica di *balancing and realigning*. La retorica della lotta al terrorismo pure ha integrato la dottrina multipolare.

> In essence, Russia's ability to conduct a multipolar policy has been determined by its residual great power capacities and the central desire to stay in the core of world politics. In turn, the practice of multipolarity was facilitated by the willingness of

---

[214] "The threat of international terrorism also became a new reference for Russia's strategic partnerships outside the Atlantic community, mainly with India and China. Apart from the aforementioned calls for the greater engagement of the UN, Russia's "strategic partnership" with India also involved bilateral activities on the post-war development in Afghanistan. Needless to say, in the official diplomatic parlance, multipolarity went hand in hand with the theme of international terrorism", in KONONENKO, *Russia's Foreign Policy and the Effects of Multipolarity*, p. 39.

[215] V. KONONENKO, *Russia's Foreign Policy and the Effects of Multipolarity,* cit., p. 40.

> the West not to alienate Russia. This allowed Russia to maneuver in the relatively rigid unipolar international structure and uphold its international status in the face of greater structural changes[216].

3.2 (c) LA MULTIPOLARITY E R2P

È necessario ricordare che a livello internazionale o interno ogni scelta politica russa trova una radice nel senso di *obida* [217] per il sentimento di umiliazione percepito a causa dell'Occidente. La conseguenza diretta di questo senso d'offesa è una politica estera frammentata tra il risentimento e la sfiducia.

Storicamente, la Russia non è stata inclusa nel concerto delle nazioni moderne e liberali. Il senso di mancato riconoscimento ha comportato come conseguenza l'adozione di *policies* difensive da parte di Mosca. La dinamica di transizione dall'URSS alla Federazione Russa mostra bene quanto sia difficile per la Russia adeguarsi al nuovo ordine. Appena crollata l'Unione sovietica la Russia si animò di un'iniziale accettazione delle normative e della leadership strategica dell'Occidente. Tuttavia, non appena il contatto con l'Occidente è stato percepito come eccessivo, immediatamente si è dato un rilancio al discorso di resistenza alle norme liberali e di contestazione all'intervento umanitario[218].

Anche il discorso riguardo alla *multipolarity* ha a che fare con questa specifica traiettoria. Sviluppato come un concetto di politica estera creativo, la *multipolarity* ha ricostruito l'atteggiamento russo nei confronti delle norme basilari del sistema internazionale contemporaneo. È un concetto che viene utilizzato da diplomatici e studiosi per raffigurare un sistema internazionale tale da liberare la Russia da spinte normative di stampo occidentale. Un sistema del genere si basa sulla premessa fondamentale che vari poli regionali decidano indipendentemente su come implementare i valori democratici e implicitamente enfatizza il diritto di

---

[216] Ibidem.
[217] Dal russo: *Offesa.*
[218] Cfr., X. KUROWSKA, *Multipolarity as resistance to liberal norms*, pp.. 489–508.

ogni Stato a proteggere la propria identità e istituzioni di fronte all' egemonia occidentale.

> At the juncture of foreign policy and domestic self-image, the Kremlin thus insists on its own vision of 'sovereign democracy' in contrast to liberal democracy[219].

L'immagine comune che vede la Russia come una grande Potenza bistrattata che ha superato il suo periodo di debolezza per depotenziare l' Occidente non è solo una mera costruzione strategica e politica di una leadership autoritaria; tale immagine si giustifica in un profondo intreccio storico ed etico.

> (…) it resonates with long-standing historical grievances and provides a range of normative resources for asserting the ethical and strategic justification of concrete foreign policy choices[220].

Il discorso sulla *multipolarity* non è dunque un casuale determinante dei risultati di politica estera. Non rappresenta una realtà obbiettiva o una base di superiorità morale. Senza dubbio, funziona come simbolo potente per inquadrare alcune scelte fieramente anti-liberali[221].

La posizione russa sulla *multipolarity* è un'interpretazione neorealista delle relazioni internazionali post Guerra fredda, basata su una prospettiva politica che guarda alla rivalità continua tra soggetti per guadagnare l'influenza politica sul sistema globale.

---

[219] Ivi., p. 491.

[220] Ivi., p. 492.

[221] «The image of Russia as a mistreated great power which has overcome its moment of weakness to dethrone the West is not a mere fabrication of an authoritarian leadership. Deeply entrenched at the societal level, it resonates with long-standing historical grievances and provides a range of normative resources for asserting the ethical and strategic justification of concrete foreign policy choices.
The discourse of multipolarity is not considered here to be a causal determinant of specific foreign policy outcomes. Instead, I illustrate how foreign policy formulations and domestically constructed representations are constitutive of one another. While the multipolarity discourse serves as the starting point of the inquiry, it does not represent either objective reality or a platform for moral superiority. Without doubt, it functions as a powerful symbolic frame for the rationalisation of fiercely anti-liberal policy choices. But if we take seriously its normative underpinnings, the Russian position becomes less contradictory, although no less antagonistic, than commonly thought». Ivi., cit., p. 492.

La multipolarità pone le basi per un mondo policentrico dove gli Stati Uniti non giocano un ruolo predominante, ma l'equilibrio di poter viene mantenuto da una varietà di poli regionali. Essa guarda alla sovranità statale come pietra angolare del sistema internazionale e i tentativi che la minano come distruttivi dell'ordine globale. La responsabilità degli Stati si estende al dovere di mantenere l'ordine e la stabilità. La dottrina della *multipolarity* contiene sia una pretesa di raffigurazione oggettiva della realtà – come è stato avanzato dalle teorie dello *structural realism* –, sia un giudizio normativo che comporta una conseguente agenda di scelte politiche. Come progetto politico, essa cerca di spiegare i limiti del modello liberale a livello politico e culturale.

La posizione della Russia nei confronti delle norme internazionali, inclusa la Responsibility to Protect, deriva direttamente da questo background dottrinale.

> It describes *humanitarian intervention* as contradictory to the UN Charter and its reformulation, the *so-called responsibility to protect*, as an object of international *speculation*[222]

Seguendo quest' ottica, la Responsibility to protect non solo risulta come una giustificazione ideologica di alcune scelte politiche, ma rivela un programma politico che soggioga le norme internazionali basilari al modello liberale, indebolendo il diritto internazionale «*which in its current conservative rendition does not envisage legal possibilities for intervention for reasons other than to maintain international security*»[223].

Formulato nei primi anni '90, il discorso sulla *multipolarity* in Russia ha utilizzato le teorie neorealiste per promuovere le proprie scelte politiche nella contestazione del modello Occidentale liberale – percepito come imposto alla Russia nel suo momento di debolezza. La sostanza normativa ha avuto un'evoluzione dal tentativo di abbracciare le norme occidentali fino a una posizione anti – egemonica. Questa prospettiva revisionista, che prospera sul

[222] Ivi.,, p. 496.
[223] Ivi., p. 496.

risentimento e il senso di umiliazione, è un primo importante prodotto derivante dalla dottrina della *multipolarity*.

> Too often, however, it is reduced in political analysis to simply an outcome of pure instrumentalisation. In truth, the strategic and the normative cannot be so easily disentangled in Moscow's contestation of R2P[224].

[224] Ivi., p. 503.

3.3 RUSSIA E RESPONSIBILITY TO PROTECT. CRITICITÀ

La Russia, schierandosi riguardo alla Responsibility to Protect, ha sempre sostenuto il dovere morale di proteggere le popolazioni che altrimenti non troverebbero sicurezza all'interno del proprio Stato. Come ricorda anche la letteratura, «legal justification serves to imbue the claim to responsibility with a moral right and duty to represent those unable to voice their concerns on the global stage»[225].

Il Ministro degli Esteri Sergej Lavrov [226] ha esortato la comunità internazionale alla necessità di un "trionfo del diritto" sull'azione rivoltosa: «if Western states, continue to be overpreoccupied with the rule-of-law within states, Russia and China have identical views on the need to uphold the rule of international law among states'. To use its veto as a custodian of international law is then 'a responsibility vis-a`-vis the UN Charter' towards those who have no representation in the Security Council» [227]. In sede ufficiale di discussione alle Nazioni Unite, la Russia non ha mai espresso esplicite critiche alla Responsibility to Protect, ma si è sempre mantenuta in una posizione di diffidenza; in ogni occasione possibile ha da sempre caldamente invitato l' Assemblea Generale e il CdS a mantenere una costante attenzione alle possibili implicazioni della Responsibility to protect. Uno dei punti principali su cui la Russia si espone è la critica agli strumenti internazionali che possono minare la sovranità statale.

> Russia's Foreign Policy Concept spells out explicitly as unacceptable that:
> [...] military interventions and other forms of external interference which undermine the foundations of international law based on the principle of sovereign equality of states be carried out on the pretext of implementing the concept of *responsibility to protect*[228]

---

[225] X. KUROWSKA, *Multipolarity as resistance to liberal norms,* p. 496.

[226] SERGEJ VIKTOROVIČ LAVROV, (nato nel 1950) diplomatico russo, attualmente Ministro degli Esteri dal 2004, riconfermato da Medvedev nel 2008 e nel 2012 da Vladimir Putin 2004. Dal 1994 al 2004, Lavrov è stato ambasciatore della Russia alle Nazioni Unite. Fu poi eletto diverse volte come presidente del CdS delle Nazioni Unite, precisamente nel dicembre 1995, nel gennaio 1997, nel luglio 1998, nell'ottobre 1999, nel dicembre 2000, nell'aprile 2002 e nel gennaio 2003.

[227] Ibidem.

[228] Ivi., p. 497.

La Russia interpreta la Responsibility to Protect come strettamente correlata alla *liberal democracy,* quindi come unica soluzione proponibile per la soluzione per ogni problema di ordine intrastatale, e quindi una copertura per il cambio di regime arbitario. La politica estera russa è particolarmente segnata dall'ansia per i cambi di regime, esaltata dal recente "spettro delle rivoluzioni" colorate (le primavere arabe e le turbolenze nella zona euroasiatica)[229].

Anche se Mosca ritiene di essere l'unica potenza capace di incontrare tutte le parti del conflitto, la sua particolare neutralità ha poco in comune con il paradigma liberale dell'azione umanitaria.

In sede delle Nazioni Unite, la Russia afferma un sostegno in linea generale alla Responsibility to Protect lavorando «*to 'create safeguards, including international legal safeguards, to prevent obvious violations of the concept'. How it does so reveals the normative saturation of strategic action, i.e. the co-constitution of strategic framing and identity effects*»[230].

Tuttavia, sono tre le critiche che la Russia muove all' adozione della Responsibility to Protect: in primo luogo viene contestato lo status della R2P come norma effettiva, a causa dei contenuti che appartengono al "terzo pilastro", ovvero l'intervento internazionale. In secondo luogo, «*the separation of human rights matters from the R2P dossier to curb the latter's 'creative proliferation', premised on the liberal notion of the individual as the referent object of security; and the promotion of regional international organisations as legitimate interveners in a multipolar world where Russia seeks legitimisation for peacekeeping within the framework of the Collective Security Treaty Organisation (CSTO)*»[231].

In occasione del *World Summit Outcome* del 2005, una delle preoccupazioni principali della Russia ha riguardato il discernimento del criterio per l'autorizzazione all'uso della forza dedicato al Consiglio di Sicurezza.

---

[229] Cfr., Ibidem.
[230] X. KUROWSKA, *Multipolarity as resistance to liberal norms*, cit., p. 497.
[231] Ivi., p. 498.

In un dibattito in seno all'Assemblea Generale, sempre nel 2005, ha contestato la definizione di *emerging norm* per la Responsibility to Protect, e ha insistito sul fatto che non c'è un sufficiente sostegno nella comunità internazionale per definire tale concetto come norma[232].

Nel 2009, la Russia insistette molto sul fatto che le strategie per l'esecuzione della Responsibility to protect avrebbero dovuto focalizzarsi innanzitutto sull'estensione del riconoscimento del concetto nella sua definizione esatta. Gli sforzi per accorciare la proliferazione della R2P si sono concentrati nel mantenere una certa distanza tra la dottrina emergente e le discussioni sui diritti umani. E sebbene nel 2005 la Russia ammise che le violazioni gravi dei diritti umani o crimini quali il genocidio e la pulizia etnica potessero legittimare un intervento della comunità internazionale, nel 2009 e nel 2012 si fece evidente una decisiva marcia indietro[233].

In contrasto con le posizioni liberali – che rimandano direttamente alla *rule of law* e alle violazioni dei diritti umani interne agli Stati – la Russia ha richiamato una lettura letterale degli Artt. 138 e 139 del *World Summit Outcome* report per poter giustificare e definire la sovranità come responsabilità dello Stato a provvedere alla sicurezza e all'ordine all'interno dei propri confini. L'assistenza della comunità internazionale per questo compito, è quindi per la Russia solo ausiliaria e subordinate al principio di non interferenza. Questa premessa non è né automaticamente anti-umanitaria né meramente strumentale per il confronto normativo con l'Occidente.

Invece, evidenzia lo scontro presente e reale tra i soggetti che centrano il tema della sicurezza sullo Stato sovrano, e i principi liberali e universalisti sostenuti dal terzo pilastro presentato nel Report *Responsibility to Protect* [234].

Il governo di Mosca ha inoltre promosso l'accrescere del coinvolgimento delle organizzazioni regionali nei lavori di esecuzione della R2P; in particolare, le organizzazioni regionali svolgerebbero un importantissimo ruolo nel campo degli

---

[232] Cfr., Ibidem.
[233] Cfr., Ibidem.
[234] Ibidem.

early warnings e nel controllo dell'uso della forza secondo la Carta delle Nazioni Unite.

> One of the staunchest supporters of the Secretary-General's 2011 report on the role of regional organisations in implementing R2P, the Kremlin argues in favour of the expertise and legitimacy that such actors provide[235]

Infine, il sostegno per le organizzazioni regionali ad agire sotto il capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite dimostra il desiderio della Russia di una rilevanza maggiore della sua leadership della CTSO – vista con sospetto dagli Stati occidentali.

> The multipolarity imaginary provides the context within which the campaign for greater regional hegemony may redress the imbalance of the current world order[236].

La precisa contestazione che viene fatta all'interpretazione umanitaria della R2P è una manifestazione strategica degli scopi normative russi. Parte di questo programma è concepire la Responsibility to Protect all'interno dei poli, per ragioni strategiche e normative.

> «In the UN, this agenda also shows in Moscow's support for humanitarian resolutions that address crises outside of the Russian regional 'pole', resulting in Moscow's backing of mandates for recent and ongoing humanitarian interventions in Central and West Africa (Central African Republic, South Sudan and Mali)»[237].

In opposizione alla nozione liberale di una universale responsabilità a proteggere ogni individuo che subisca una violazione, la Russia enfatizza altri principi: primo fra tutti, la responsabilità dello Stato a proteggere i propri cittadini; in secondo luogo la sua posizione come membro permanente nel

---

[235] «The Arab League support for the intervention in Libya was therefore an important factor for Russia's decision not to block the resolution in the Security Council». Ibidem.

[236] Ibidem.

[237] Ivi., cit., p. 499.

Consiglio di Sicurezza a mantenimento del diritto internazionale; e ultimo, la responsabilità di rappresentare gli *unrepresented.*[238]

> All these components have been problematised. The most controversial has been the practice of creating Russian citizens through 'passportisation' within the self-proclaimed Russian 'pole' and instrumentalisation of international law. Importantly, the Kremlin's practices of exercising its self-defined responsibilities do not follow a coherent agenda if judged in rational terms. Instead, they are a reflection of Russia's identity at the nexus of domestic representation and foreign policy and a manifestation of vital interests of the Kremlin[239].

[238] Cfr., Ivi., p. 503.
[239] Ibidem.

3.3 (a) DOCUMENTI UFFICIALI[240]

In questa sezione si presentano una serie di documenti che aiutano ad evidenziare la posizione della Federazione Russa nei confronti della Responsibility to Protect.

3.3 (a.1) GENERAL ASSEMBLY DEBATE ON RTP, RUSSIAN FEDERATION STATEMENT – LUGLIO 2009[241]

> Drafting such an important document on that issue undoubtedly called not only for significant intellectual effort, but also for a degree of courage, because we are talking here about one of the most important issues of our time, on which there is quite a broad diversity of opinion.
> […]The Russian Federation advocates pursuing comprehensive work on the concept of the responsibility to protect. In that regard, we are guided first and foremost by the provisions of the relevant paragraph of the 2005 World Summit Outcome (resolution 60/1). In our view, it is very clear and plain. Its wording is in line with the provisions of the United Nations Charter and other norms and principles of international law. We believe that the initial responsibility to protect people from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity lies with States. States should constantly strengthen and expand their own means to uphold that responsibility. We agree with the Secretary-General's opinion on the importance of States' "self-reflection" in that area. […] the role of international community should, in the first instance, focus on providing comprehensive assistance to States in strengthening their own capacity and on preventive diplomacy. In that context, we support the mission of the Special Adviser to the Secretary-General on the Prevention of Genocide […]
> The concept of the responsibility to protect has enormous potential for change. Its development and implementation could significantly shape key trends that will determine the future of the entire system of international relations and the international rule of law.
> That is precisely why we are convinced that we should be measured and cautious in addressing any idea regarding implementation of the authoritative and relevant ideas of the 2005 World Summit Outcome document on the responsibility to protect. We warn against taking rash and hasty steps to apply that idea arbitrarily to specific countries and against interpreting it too broadly. That is not only counterproductive, but also dangerous in terms of harnessing international efforts to promote international peace and security.
> […]We consider that the proposed strategy for implementing the responsibility to protect should focus on broad recognition of that concept in clear and understandable terms. However, such recognition does not seem possible to us without further in-depth work on its main elements in the light of the principles

---

[240] Tutti i documenti del seguente paragrafo sono tratti dal sito <www.responsibilitytoprotect.org>, Cfr., <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/133-europe/5460-russias-statements-on-rtop-from-2009-present>.

[241] M. V. MARGELOV (nato nel 1964), Rappresentante in carica alle Nazioni Unite per la Federazione Russa.

and purposes of the United Nations Charter. An important step in that area was taken with the approval of paragraphs 138, 139 and 140 of the 2005 World Summit Outcome. However, that work is far from complete[242].

3.3 (a.2) GENERAL ASSEMBLY DEBATE, RUSSIAN FEDERATION STATEMENT – LUGLIO 2011.

We are grateful to the Secretary General on his report on the role of regional organizations in implementing R2P and we are also grateful to you for organizing today's event and the panelists and the information we heard this morning is generally very valuable and there are a lot of new elements for further discussions from this morning. […] We are grateful that regional factors are increasingly important in today's world and that regional organizations have a better place to take the best decisions in the interests of their own regions. We think it is important to fully harness this potential in the humanitarian sphere. We support, in this regard, an active role of sub-regional and regional players in preventing mass atrocities against civilians by identifying incidents of gross violence. […]
At the same time we believe that regional *(inaudible)* should not be used to try to whitewash certain paragraphs 138, 139 and 140 of the 2005 summit outcome, here global partnerships have a responsibility to protect in accordance with the UN Charter and to promote regional dialogue.
We believe that the premier responsibility for preventing genocide and ethnic cleansing belongs to states. It is the states that primarily have responsibility for strengthening these preventative mechanisms. In this regard of particular importance and here many speakers have said this, is the development of instruments for early warning and prevention and developing preventive diplomacy and issues of diplomacy are very important. […]
Everyone remembers three years ago when the authorities of one of the neighboring states of Russia in the night invaded a country with their forces and thereby set upon civilians. It is important to protect these civilians in that situation. Russia was forced to use its legitimate right to self-defense in accordance with Security Council Resolutions and to protect its peacekeepers. Mr. President, we also believe that states need significant support from the international community in stepping up their capacities. In our view it is important to strengthen the opportunity for states to independently address their concerns and to defend themselves. At the same time we shouldn't exaggerate the component of defense as an importance of timely decisive measures when there is a lack of resources and a state is incapable of protecting its peoples from preventing genocide and crimes against humanity. Military intervention must be the exception and in strict accordance with international law primarily the Charter of the UN[243].

---

[242] Cfr., <www.responsibilitytoprotect.org>.
[243] Cfr., General Assembly Debate Statement: Russian Federation Unofficial Transcription from webcast <http://www.unmultimedia.org/tv/webcast/2011/07/general-_assembly-_65th-_session-_english-_2.html>.

3.3 (a.3) INTERACTIVE DIALOGUE ON THE "RESPONSIBILITY TO PROTECT: TIMELY AND DECISIVE RESPONSE", STATEMENT DELIVERED ON BEHALF OF THE PERMANENT MISSION OF THE RUSSIAN FEDERATION TO THE UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – SETTEMBRE 2012 .

> Russia reaffirms its commitment to political obligations to protect populations against genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity in the context of what was agreed at the 2005 summit. It is our belief that the paramount obligation for protecting the responsibility of one's own population lies with the state. The role of the international community amounts, first and foremost, to providing the necessary assistance to the state in implementing this duty.
> Using coercive measures is an extreme measure which should be implemented in strict compliance with the UN Charter, in so doing the main aim of such coercion should be to prompt the responsible state for implementing its obligations and not supplanting its role in so doing.
> […]The third pillar of R2P, especially with respect to the use of armed force, is the most contradictory. Examples from practice confirm how likely the use or the application of R2P may be for distorted goals. And in this context with this in mind the Libyan issue not only didn't reinforce faith in R2P but also harmed the image of this concept around the world. Once again we appeal for there to be an extremely cautious approach to implementing R2P. If there is interference, negative consequences may eviscerate the chances of a positive effect. And in this context we note the timeliness of the Brazilian idea, on the Responsibility while Protecting.
> […] In respect of the same situation we think that all of these judgments distract us from a very useful discuss about the real problems of the Responsibility to Protect. And here there are still serious differences of opinion. The question remains open of whether the proposed strategy for applying R2P actually enjoys widespread recognition among states. Has the concept achieved the level of maturity in general which would allow one without any doubt to put it into practice? Have the mechanisms been created which limit the possibilities of abuse? We do not have the confidence that in the world a consensus has been achieved on these issues. And only such a consensus, in our opinion, would create a sound basis for further steps in this area. We are ready to continue our discussion of these issues in the General Assembly of the United Nations[244].

[244] Cfr., <www.responsibilitytoprotect.org>.

3.3. (a.4) INFORMAL INTERACTIVE DIALOGUE ON THE RESPONSIBILITY TO PROTECT AT THE GENERAL ASSEMBLY, STATEMENT BY DELAGATION OF THE MISSION OF THE RUSSIAN FEDERATION TO THE UNITED NATIONS – SETTEMBRE 2013.

> […] And now I have some more concrete comments. As we have seen from other reports, we have doubts about attempts to implement some of the ideas on preventing the war crimes, genocide, crimes against humanity, and how to we define atrocities, which are not recognized in international law and can be interpreted in different fashions. With respect to the recommendations in the report, in particular regarding some states joining the statute of Rome, in our view, it is not shown that it's a reliable instrument to deal with violence.
>
> Life once again brings us back to a conversation on the use of force. Unfortunately this discussion is not only theoretical in nature. We're alarmed by what's going on, attempts to put responsibility for this presented in a distorted way in Syria regarding the violence going on. Once again we'd like to note that any violence that's supposed to be protection risks to lead to the appropriate decisions taken by the Council and this decision is to be taken in strict compliance with the Charter. As we said, in the World Outcome Summit document 2005, so we must remember the examples, when we don't think through these acts, then we think that we are trying to protect these that have led to chaos as was the situation of what happened in Libya. In our view, it's fair to talk about the state of [blank] to take responsibility for this as Brazil talked about today in their speech. We cannot agree with attempts to base military action against Syria on narrow concepts of so-called 'humanitarian intervention,' which have no basis in international law, and are not generally recognized and they go against the letter and spirit of the Charter and we are convinced that the Syrian conflict can be resolved only through discussion and good faith work to end the suffering of the Syrian people. There is a potential for political settlement and to that we see the new efforts for example to come to solutions and a way to settle this way that we have undertaken in our country as well.
>
> In the process of drawing down peacekeeping operations, conditions must be created that are conducive to long term political stabilization and socioeconomic development.
>
> In doing so, it is imperative to abide — not in words but in deeds — by the principles of respect for the sovereignty and territorial integrity of post conflict States and of the recognition of the national responsibility for peace building, and priority must be given to the area of national capacity building[245].

[245] Cfr., <www.responsibilitytoprotect.org>.

3.3 (a.5) UN GENERAL ASSEMBLY DIALOGUE ON THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, RUSSIAN FEDERATION STATEMENT – SETTEMBRE 2014

[…] This year it is dedicated to a very important aspect, namely, international assistance to states for them to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. As with the previous reports, we looked at this document solely through the prism of the corresponding section of the final documents of the 2005 Summit, which are the only existing to date general frameworks for the concept of RtoP. In this regard, we are pleased to note that this report of the Secretary-General confirms the idea of an exclusive and critical responsibility of states to protect their own populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.
Overall the document has useful and practically oriented information generalizing the approaches for the provision of international assistance to states in discharging their own obligations to protect their own populations. […]
Each state is unique and without full consideration of its political, historic, legal, religious, cultural and other specificities international assistance might do more harm than good. Precedents are well known. They need to be carefully studied and analyzed so as not to repeat prior mistakes. This approach would allow us to infuse real content into another important principle in international assistance, "do not harm." We also support notions in the report of the special role of preventive measures in implementing R2P and inapplicability of cut-and-paste approaches to providing assistance in the rule of law […][246].

[246] Cfr., Ibidem.

CAPITOLO QUARTO

GEORGIA, LIBIA. LA POSIZIONE DELLA RUSSIA SULLA R2P.

– 4.1. GEORGIA: UN ERRORE DI VALUTAZIONE – 4.2. LIBIA: UN SUCCESSO DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA –

4.1. GEORGIA: UN ERRORE DI VALUTAZIONE

L'intervento militare della Russia dell'inizio di agosto 2008 non è che l'epilogo di una situazione di tensione diffusa nel territorio georgiano sfociata nella Guerra Civile Georgiana, ed è strettamente legato alle aspirazioni indipendentiste della regione dell'Abkhazia e dell'Ossezia e alla volontà della Federazione Russa di farsi protettrice delle sue ex-repubbliche.

Il contrasto interno tra la Repubblica di Georgia e le regioni dell'Abkhazia e dell' Ossezia risale al 1936, quando le autorità sovietiche incorporarono le regioni alla Repubblica Socialista Sovietica di Georgia, dopo la dissoluzione della RSSF Transcaucasica.

4.1 (a) ABKHAZIA

L'imposizione creò le condizioni di risentimento e di rivalsa che condussero nel 1978 al tentativo infruttuoso da parte della Repubblica Socialista Autonoma di Abkhazia di ottenere la secessione dalla Georgia ed unirsi alla Repubblica Russa.

Nel 1991 la Repubblica di Georgia ottenne l'indipendenza dopo un referendum popolare ma la popolazione dell'Abkhazia votò in senso opposto, cioè si dichiarò disposta a continuare a far parte dell'Unione Sovietica dando

ulteriore prova delle scarse possibilità di instaurare un duraturo rapporto di convivenza interetnica.

Da lì allo scontro armato il passo fu breve; nell'agosto 1992 iniziarono le ostilità tra le truppe georgiane e le forze separatiste abkhaze che, però, terminarono un mese dopo con la firma di un primo cessate il fuoco nel settembre 1992.

> A ceasefire agreement was reached on 3 September 1992 in Moscow by the Republic of Georgia, the leadership of Abkhazia and the Russian Federation. The agreement stipulated that "the territorial integrity of the Republic of Georgia shall be ensured". It also set out, as the basis of the peace settlement, a ceasefire to take effect as of 5 September 1992 and other issues including, inter alia, the disarming of illegal armed formations, the reduction of the armed forces and the exchange of prisoners.
> The agreement, however, was never fully implemented. The situation remained very tense with both sides accusing one another of ceasefire violations. On 1 October 1992, the ceasefire collapsed and the fighting resumed. The Abkhaz forces, supported by fighters from the North Caucasus region, quickly captured the major towns, and threatened to bring nearly 80 per cent of Abkhazia, including the capital city of Sukhumi, under their control. The raging fighting forced some 30,000 civilians to flee across the border to the Russian Federation. The parties to the conflict accused one another of human rights violations committed against the civilian population. By November 1992, the outbreak of inter-ethnic fighting in the North Caucasus region of the Russian Federation added another dimension to the already tense situation in the area[247].

Gli scontri interetnici gettarono il paese nel caos tanto da richiedere l'interessamento della Comunità Internazionale che si adoperò per portare le parti al tavolo delle trattative e firmare il cessate il fuoco.

Al fine di avviare un processo di pace e dopo assidue consultazioni con la Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (ora OSCE), le Nazioni Unite aprirono un proprio Ufficio a Tblisi – capitale della Georgia – per garantire un controllo integrato nella regione e assistere le azioni di peacekeeping.

Nel maggio del 1993, il Segretario Generale designò un Special Envoy per la Georgia, ma già nell'agosto, visto l'aggravarsi delle circostanze, «*the Security Council, by resolution 858 (1993), decided to establish the United Nations Observer Mission*

[247] Missione UNOMIG, UN Organization, Official web site, <http://www.un.org./en/peacekeeping/missions/past/unomig/background.html>.

in Georgia (UNOMIG), comprising up to 88 military observers, plus minimal civilian support staff, to verify compliance with the ceasefire agreement»[248].

La complessità della situazione richiedeva una seria valutazione delle priorità e delle azioni tra tutti gli attori impegnati nel conflitto; nel maggio 1994, la Georgia e le autorità abkhaze siglarono un ulteriore accordo di cessate il fuoco e di separazione delle forze a cui seguì la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 937 del 27 luglio 1994 che stabilì l'espansione delle funzioni dell'UNOMIG. Gli osservatori militari dovevano affiancare le truppe della CIS durante i pattugliamenti delle aree di sicurezza, controllare il ritiro degli equipaggiamenti militari pesanti, il movimento di truppe all'interno nelle rispettive aree di competenza, oltre che monitorare e riportare eventuali violazioni commesse da ambo le parti.

> The Mission was entrusted with the following tasks: to monitor and verify the implementation by the parties of the Agreement on Ceasefire and Separation of Forces; to observe the operation of the CIS peacekeeping force within the framework of the implementation of the Agreement; to verify, through observation and patrolling, that troops of the parties do not remain in or re-enter the security zone or that heavy military equipment does not remain or is not introduced in the security zone or the restricted weapons zone; to monitor the storage areas for heavily military equipment withdrawn from the security zone and the restricted weapons zone in cooperation with the CIS peacekeeping force as appropriate; to monitor the withdrawal of troops of the Republic of Georgia from Kodori Valley to places beyond the boundaries of Abkhazia, Republic of Georgia; to patrol regularly the Kodori Valley; to investigate reported or alleged violations of the Agreement and to attempt to resolve or contribute to the resolution of such incidents; to report regularly to the Secretary-General, in particular on the implementation of the Agreement, any violations and their investigation by UNOMIG, as well as other relevant developments; to maintain close contacts with both parties to the conflict and to cooperate with the CIS peacekeeping force and, by its presence in the area, to contribute to conditions conducive to the safe and orderly return of refugees and displaced persons[249].

Inoltre, venne istituito un *Human Rights Office* nel Dicembre del 1996 secondo la Risoluzione 1077/1996 del Consiglio di Sicurezza.

---

[248] Ibidem.
[249] Ibidem.

Lo staff dell'Ufficio confluiva dall' OSCE e dall'Ufficio dell' Alto Commissario per i Diritti Umani (OHCHR). Lo Human Rights Office faceva parte della UNOMIG e riferiva direttamente all' Alto Commissario per i Diritti Umani attraverso il Capo della Missione.

4.1 (b) PRIMA E SECONDA GUERRA IN OSSEZIA DEL SUD

L'Ossezia ha una storia simile a quella percorsa dalla regione dell' Abkhazia.

Situata nell' estremo nord della regione caucasica, l'Ossezia venne divisa in due dalle spartizioni sovietiche che affiliarono l'Ossezia del Nord alla Repubblica Socialista Sovietica Russa e destinarono l'Ossezia del Sud alla Georgia. Il 10 novembre 1989, il Soviet Supremo dell'Ossezia del Sud inviò un appello per l'unione dell'Ossezia del Sud con la repubblica autonoma dell'Ossezia del Nord, in un'unica repubblica autonoma. Il giorno dopo, il Soviet Supremo della Georgia ignorò l'appello ed abolì l'autonomia dell'Ossezia del Sud.

Come per l'Abkhazia, anche in Ossezia del Sud si ripresentarono le stesse rivalse nazionaliste e indipendentiste. La situazione degradò in due episodi di conflitto, noti come la Prima e la Seconda guerra in Ossezia del Sud. Come per la cugina Abkhazia, vennero stanziate delle missioni umanitarie e di peacekeeping da parte dell'ONU e dell'OSCE, e il coinvolgimento del Consiglio d'Europa e dell' UNHCR.

> Fighting in South Ossetia in 1991, followed by conflict in Abkhazia during 1992 and 1993, resulted in mass displacement of ethnic Georgians, Ossetians, and Abkhazis, as well as Russians, Armenians, and other ethnic minorities. In addition, the Government is confronting the legacy of the 1944 mass deportation of Meskhetians from Georgia to Central Asia. Their return is now the subject of discussion among several international and European bodies, including the Council of Europe, the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and the United Nations. Georgia has one of the highest rates of economic growth in the Commonwealth of Independent States (CIS); and the Government has proven its resolve to uphold democratic principles and foster reconciliation with the aim of maintaining the territorial integrity of the State. However, two assassination

> attempts on President Eduard Shevardnadze in 1995 and 1998, as well as continued tensions between the Government and opposition elements in western Georgia, fuelled unrest up to early 1998[250].

Tra il 2000 e il 2008 continuarono le operazioni di monitoraggio, assieme alle trattative diplomatiche internazionali che videro coinvolte l'Unione Europea, la Russia, gli Stati Uniti, oltre che le maggiori organizzazioni internazionali come l'ONU e l'OSCE.

Nell' Aprile del 2008 il Presidente della Federazione Russa, Vladimir Putin esprime solidarietà alle popolazioni osseta e abkhaza, con la speranza che «the Georgian side will also take practical steps to reduce social hardship and facilitate the economic development of Abkhazia and South Ossetia»[251]. Inoltre,

> In discussing the incident of the unmanned Georgian aircraft, the Russian President expressed his surprise with the very fact that the Georgian side is conducting military flights over the zone of conflict. President Putin stressed that this is contrary to the spirit and meaning of the Moscow agreements on a ceasefire and separation of forces from 14 May 1994, and acts as a destabilising factor that has lead to an escalation of tensions.
> Describing steps to lift restrictions in Russian-Georgian relations (with respect to visas, the Verkhny Lars border crossing and the problems of allowing Georgian products access to the Russian market), Vladimir Putin expressed his intention to continue working in order to give positive momentum to the countries' bilateral relations[252].

In un rapporto presentato il 1 luglio 2008 dalla delegazione Georgiana in seno all' Annual Security Review Conference dell'OSCE[253], vengono espressi pareri molto duri riguardo alla situazione del Caucaso settentrionale. La delegazione confessò la sempre maggior sfiducia nelle misure diplomatiche e pacifiche, e sottolinea le pressioni a cui il governo georgiano è posto:

---

250 UNHCR Global Appeal – Georgia, 1999, in <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=3eaff43e39&query=south%20ossetia>.

251 Official Internet Resources of the President of Russia, *Vladimir Putin had a telephone conversation with Georgian President Mikhail Saakashvili*, in <http://en.kremlin.ru/events/president/news/44165>.

252 Ibidem.

253 *Statement by the Delegation of Georgia*, Annual Security Review Conference, OSCE, Vienna, 1 July 2008, in <http://www.osce.org/cio/32646?download=true>.

> Together with the whole international community, Georgia irrevocably lost confidence in the current negotiation and peacekeeping formats. Primarily, this happened due to the fact that "the main facilitator" of the peace process, along with its so-called "peacekeepers", reveals itself to be a party to the conflict, and is pursuing goals quite different from the peaceful resolution of the conflicts.
> One of these very goals is apparently the annexation of the sovereign territories of Georgia, which is currently being implemented, under various pretexts, but quite overtly.
> We have to take into account a number of aggressive and provocative actions against my country, be it either unlawful deployment of additional military forces into the conflict regions or serious incidents of a military nature, moreover, acts of aggression, such as 6 August 2007 Tsitelubani missile attack, close to the conflict zone in the Tskhinvali region/South Ossetia, Georgia and 20 April 2008 incident with the Georgian UAV downed in Abkhazia, Georgia[254].

La seconda guerra fra Georgia ed Ossezia del Sud è cominciata dopo che sono stati violati gli accordi bilaterali sul "cessate il fuoco" in vigore dal 1994. Ciascuna delle due parti in conflitto ha accusato l'altra di aver causato la ripresa delle ostilità.

Nella notte fra il 7 e l'8 agosto 2008 la Georgia ha attaccato via terra l'Ossezia del Sud, concentrando l'attacco principalmente nella regione di Tskhinvali. Secondo gli osservatori internazionali l'attacco provoca fra 1700 e 2000 morti principalmente tra la popolazione civile.

Le autorità georgiane affermano che l'attacco si era reso necessario per ristabilire l'ordine costituzionale e per impedire i continui attacchi sui civili georgiani da parte delle milizie dell'Ossezia meridionale che avevano ripreso il bombardamento di alcuni villaggi georgiani il 7 agosto, violando il "cessate il fuoco".

Nel settembre del 2008[255], la Federazione russa avviò con l'Ossezia del Sud e l'Abkhazia dei trattati di Amicizia, Cooperazione e Mutua assistenza,

> The treaties signed today are a logical stage in the development of events in the region since the beginning of the 1990s and a continuation of the steps Russia has taken since August 8 this year. Russia's objective was to rein in the Georgian aggressors, restore peace and stability to the Trans-Caucasus

[254] Ibidem.
[255] Official Internet Resources of the President of Russia, *Statement following Signing of the Treaties on Friendship, Cooperation and Mutual Assistance with the Republics of Abkhazia and South Ossetia,* in <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/1436>.

region and create the conditions for the Abkhazian and South Ossetian peoples' free and democratic development.
As you know, on August 26, I signed decrees recognising the independence of South Ossetia and Abkhazia. I signed these decrees guided above all by the provisions of the United Nations Charter, the 1970 Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations between States, and the 1975 Helsinki Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe.
We have taken another important step today. The treaties on friendship, cooperation and mutual assistance are the beginning and perhaps the cornerstone for building the legal foundations of our bilateral relations with Abkhazia and South Ossetia – relations that we will build on the basis of international law. Today, we are laying a solid foundation for the broadest and most comprehensive partnership in the interests of our peoples. In accordance with the treaties we have signed, our borders will be open for business and cultural contacts and quite simply for ties between our peoples. Next on the agenda are sector-based agreements in the highest priority areas. These include security, state border protection, counter-terrorism, customs, the economy, investment and other sectors. The treaties we have just signed will serve as the basis for all of these future agreements[256].

The key task now is to ensure Abkhazia's and South Ossetia's security. The agreements we have signed contain provisions enabling our countries to take the necessary joint measures to remove threats to peace and respond to acts aggression. We will provide each other will all necessary support, including military support. The treaties provide for this in accordance with Article 51 of the United Nations Charter proclaiming the right to individual or collective self-defence.
I want to take this opportunity here and now to stress that any repeat aggression by Georgia (and revanchist feelings are visible there, unfortunately, and the state is continuing its militarisation) would lead to a regional catastrophe. There should be no doubt in anyone's mind that we will not allow another military adventure. There should be no illusions on this count[257].

Dal punto di vista strategico, la Georgia ha sempre giocato un ruolo non trascurabile soprattutto se si considera il passaggio del petrolio del Mar Caspio e l'interessamento degli Stati Uniti allo scopo di difendere i propri investimenti per l'estrazione dell'oro nero nella regione, nonché la cooperazione sul fronte antiterrorismo. Le relazioni Usa-Georgia sono rinsaldate dalla partecipazione georgiana al conflitto in Iraq (2003) e l'uso dei porti in Georgia per il trasferimento di equipaggiamenti militari in Afghanistan.

Dal canto suo, anche la Federazione Russa ha sempre avuto interessi economici e strategici da tutelare soprattutto per quanto riguarda il conflitto con i ribelli ceceni e il controllo del bacino petrolifero della regione.

---

[256] Ibidem.
[257] Ibidem.

4.1 (a) INTERVENTO DELLA RUSSIA

Come è noto, la situazione nei territori di competenza dell'UNOMIG ha conosciuto un drastico deterioramento a causa dello scoppio delle ostilità e attacchi militari portati a segno da ambo le parti dal 7 agosto 2008.

A partire da tale data si è assistito ad un progressivo allontanamento della Repubblica di Georgia e dell'autorità di fatto dell'Ossezia da quelli che erano gli accordi conclusi nel corso dei passati 16 anni di conflitto, oltre ad una serie di cambiamenti non trascurabili nella composizione delle forze di pace e la conseguente difficoltà della missione di portare a termine il mandato conferitole. La Federazione Russa riconosce l'indipendenza dell'Ossezia del Sud, ponendosi in netto contrasto con il governo di Tbilisi; la Georgia denuncia l'accordo di Mosca del maggio1994 che stabiliva l'impegno delle parti a rispettare il ritiro delle truppe e armamenti dalle zone di sicurezza e dalle aree indicate nell'accordo stesso. In aggiunta la Comunità degli Stati Indipendenti, che aveva garantito la sua presenza nella zona del conflitto dal 1994, si ritirò ufficialmente il 15 ottobre 2008.

Le forze armate russe dispiegarono uomini e mezzi nei territori controllati dall'Ossezia del Sud mentre le truppe georgiane e ossete si affrettarono a rimilitarizzare le rispettive linee della zona di sicurezza lungo il confine.

L'evolversi della situazione mise l'intera area in uno stato di allerta tale da condurre i contendenti alla guerra e compromettere l'operatività degli osservatori delle missione di pace. Si susseguirono una serie di consultazioni a livello europeo per arginare gli effetti di quello che sembrava sempre più un conflitto tra la Russia e la Georgia e che pertanto risultava estraneo al mandato conferito all'UNOMIG dal Consiglio di Sicurezza. Le tensioni non accennavano ad attenuarsi e gli osservatori dell'UNOMIG assistevano a continui movimenti di uomini e armi, tra cui artiglieria pesante e contraerei. Si verificarono vari casi di

limitazione di libertà di movimento e di intimidazioni nei confronti degli osservatori nelle zone controllate dall'autorità osseta.

Le forze armate abkhaze collocarono mine nella zona del cessate il fuoco mentre nella zona di Zugdidi si registrarono numerosi scontri a fuoco fra le forze di polizia georgiane e militari abkhazi, sia con armi leggere che con razzi e granate.

A due mesi dalla fine dell'attacco russo ai danni della Georgia, il presidente Dmitry Medvedev ordinò il ritiro definitivo delle truppe dai territori della Georgia (dalla c.d. *buffer zone*) al confine con le regioni separatiste di Abkhazia e Ossezia del Sud. Tale soluzione era stata indicata nell'accordo di cessate il fuoco mediato dal governo francese per conto dell'Unione Europea, ma non prevedeva la demilitarizzazione di tutto il paese; il governo di Mosca aveva già pianificato il dispiegamento di 7.600 uomini nelle regioni di Abkhazia e Ossezia del Sud (delle quali aveva riconosciuto l'indipendenza dalla Georgia) allo scopo di prevenire futuri attacchi da parte della Georgia. I negoziati bilaterali e l'interessamento dei paesi dell'UE non erano stati sufficienti a sciogliere il nodo principale che si presentò alla fine della guerra durata cinque giorni, ovvero lo status politico delle regioni separatiste; formalmente l'Abkhazia e l'Ossezia del Sud continuavano ad essere parte del territorio e dello stato georgiano ma di fatto, dopo la proclamazione di indipendenza e grazie alla presenza militare delle forze armate russe, si erano affrancate dal controllo di Tbilisi. Nonostante tali importanti cambiamenti l'indipendenza delle due regioni non era stata riconosciuta dalla comunità internazionale e contribuì fortemente all'isolamento e all'alienazione del consenso di molti paesi a tutto vantaggio del governo di Tbilisi.

Sul fronte interno alla Georgia il governo di Michael Saakashvili si è trovato a fronteggiare un forte dissenso politico e aspre critiche che a più riprese hanno fatto vacillare il potere del presidente. Nel paese si facevano sempre più insistenti le accuse rivolte al presidente di essere stato l'artefice di un conflitto per il quale il paese non era preparato militarmente e che ha causato la sostanziale perdita di due regioni nel paese. Tale versione era stata confermata a dicembre 2008 nel

rapporto conclusivo di un'inchiesta parlamentare in Georgia; in tale documento si approvava la decisione governativa di attaccare le due regioni separatiste a seguito di un lungo periodo di schermaglie, ma si esponevano le gravi mancanze nella pianificazione dell'intervento e soprattutto l'inadeguatezza delle forze a contrastare il conseguente intervento russo. La superiorità militare della Russia costrinse le truppe georgiane a ritirarsi nel giro di pochi giorni dai territori dell'Abkhazia e Ossezia del Sud spingendo l'esercito della Georgia ad appena 45 km dalla capitale Tbilisi.

Ad aprile 2009 il presidente Saakashvili accusò pubblicamente il governo di Mosca di alimentare l'ondata di proteste organizzata dai partiti di opposizione; per diversi giorni una folla di più di 50.000 persone aveva manifestato il proprio dissenso nella capitale e centinaia di oppositori si erano accampati in prossimità della residenza presidenziale invocando le dimissioni di Saakashvili. I motivi del dissenso erano strettamente legati all'esito della guerra ma anche a questioni di politica interna, ovvero alla mancata implementazione del programma elettorale del 2003, alla monopolizzazione del potere e alle forti pressioni sul potere giudiziario.

Per quanto riguarda le relazioni con la Russia, nel 2009 si è assistito all'esacerbarsi delle tensioni tra Mosca e Tbilisi soprattutto a causa delle dichiarazioni del presidente georgiano che confermavano l'intenzione del paese di entrare a far parte della NATO; tale scenario suscitava grande preoccupazione per la Russia, la quale temeva interferenze dei paesi occidentali in una regione storicamente inclusa nella sfera d'influenza di Mosca. La decisione di ospitare in territorio georgiano una importante esercitazione militare dei paesi membri della NATO contribuì ad innalzare il livello della tensione tra i due paesi; l'esercitazione, in programma dal 6 maggio al 13 giugno 2009, aveva visto la partecipazione di 1.000 soldati di una dozzina di paesi della NATO impegnati nella simulazione di un intervento di "crisis response". Secondo il governo di Tbilisi, Mosca aveva cercato di impedire lo svolgimento dell'evento orchestrano sapientemente il dissenso all'interno del paese con una serie di misure culminate

con l'ammutinamento di un'intera base militare a pochi giorni dall'inizio dell'esercitazione. Il governo di Tbilisi ordinò l'invio di carri armati e veicoli blindati per circondare la base Mukhrovani (nella provincia di Gori) e in breve tempo vennero arrestati i comandanti ed i responsabili dell'accaduto. Il Ministro dell'Interno georgiano dichiarò poco prima di essere a conoscenza dell'esistenza di un complotto, orchestrato e finanziato da Mosca, finalizzato al rovesciamento del governo in Georgia. Il governo russo negò qualsiasi coinvolgimento nei fatti descritti e anzi accusò Tbilisi di voler usare strumentalmente la propria condizione interna allo scopo di ottenere aiuto ed appoggi internazionali. Il susseguirsi di tali eventi aveva reso altamente improbabile la ripresa del dialogo tra i due paesi e costituiva una potenziale minaccia alla stabilità del 'intera regione.

Ad agosto de 2009, in occasione del primo anniversario della guerra, il governo russo indirizzò nuove accuse alla Georgia, colpevole, secondo Mosca, di aver intrapreso una politica di riarmo aggressivo; Tbilisi smentì prontamente affermando che le manovre militari in corso erano finalizzate unicamente all'adeguamento delle forze armate agli standard NATO in vista della prossima adesione. In Georgia, inoltre, era ancora pienamente operativa la missione di monitoraggio dell'UE attraverso 240 osservatori militari col compito di controllare eventuali movimenti di truppe in qualsiasi sito militare, anche in assenza di preventiva comunicazione.

Dal canto suo la Russia si adoperava per rafforzare la propria presenza militare nelle regioni separatiste, nonché la cooperazione economica e politica. In occasione di una visita del Primo Ministro russo Vladimir Putin in Abkhazia a metà agosto 2009, il governo di Mosca comunicò l'intenzione di destinare 500 milioni di dollari al potenziamento delle istallazioni militari nella regione e 336 milioni di dollari alla ricostruzione delle infrastrutture distrutte durante il conflitto.

La popolazione georgiana continua a considerare le tensioni con la Russia come potenziale causa della ripresa delle ostilità; tale apprensione si è manifestata a metà marzo 2010 a causa dell'annuncio, da parte di una nota emittente

televisiva, di una nuova invasione russa e dell'uccisione del presidente georgiano. La notizia, poi dichiarata falsa dalla stessa emittente, ha gettato nel panico migliaia di cittadini precipitatisi nelle strade.

4.1 (b) GIUSTIFICAZIONI DELLA RUSSIA RIGUARDO ALLA RESPONSIBILITY TO PROTECT.

Il conflitto russo-georgiano ha trasformato il mondo geopolitico contemporaneo, con grandi conseguenze per la pace e la sicurezza in Europa e nel mondo.

Ad un livello più profondo, la crisi ha posto degli interrogativi significativi riguardo alla capacità dell'Unione Europea, dell'ONU e della NATO nella risoluzione di situazioni di crisi e di risposta a urgenze sul piano internazionale. Il caso ha evidenziato i rischi di un'interpretazione delle norme globali da parte di singoli Stati o coalizioni intervenendo senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza[258].

Mentre i leader europei si sono schierati apertamente per il raggiungimento di un accordo di pace, la loro incapacità di avanzare una risposta forte alle azioni della Russia riflette una mancanza di una prospettiva condivisa.

Inoltre, nel giustificare le sue azioni, la Russia ha distorto il significato del principio della Responsibility to Protect[259]. Come ricorda il Global Centre for Responsibility to Protect*:*

> The R2P norm calls for collective action through the Security Council should national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. The norm addresses the responsibility of the State and of the international community inside a country's borders, in cases of mass atrocities, should peaceful diplomatic and humanitarian

[258] *Russia vs. Georgia: The Fallout*, a cura di International Crisis Group, 22 August 2008, in <www.crisisgroup.org/home/getfile.cfm?id=3572&tid=5636&type=pdf&l=1>.
[259] Ibidem.

means measures have been carried out but failed to halt abuses against civilians, and strictly through UN action[260].

Il governo russo ha dichiarato che il suo intervento militare in Georgia fosse giustificato dal principio della Responsabilità di Proteggere. Secondo la Federazione Russa il perpetrarsi di imminenti minacce di crimini atroci contro la popolazione dell' Ossezia del Sud, l'ha obbligata ad intervenire militarmente. Il presidente Medvedev, il primo ministro Putin e il Rappresentante della Federazione Russa all'ONU Churkin non hanno esitato a definire "genocidarie" le azioni della Georgia contro l'Ossezia del Sud.

Secondo la Costituzione russa, il Presidente ha l'obbligo d proteggete la vita e la dignità dei cittadini russi, specialmente quando questi si trovino in una situazione di conflitto.

Tuttavia la Responsibility to Protect – approvata nel World Summit del 2005 dall' Assemblea generale delle Nazioni Unite – non comporta delle basi legittime per l'azione militare russa sul territorio georgiano[261].

In primo luogo, la volontà di proteggere i "cittadini russi" delle regioni di Abkhazia e Ossezia del Sud non collima con la Responsility to Protect. L'intervento russo si è originato in una confusione basilare tra il concetto di responsabilità di uno stato alla protezione dei propri cittadini, e le responsabilità proprie nei confronti delle popolazioni esterne ai propri confini.

Ricordiamo che la Responsibility to Protect riguarda sempre innanzitutto la responsabilità che uno Stato ha verso la propria popolazione, e in secondo luogo della responsabilità di tutta la comunità internazionale ad assistere e in caso estremo ad intervenire perché questa responsabilità venga eseguita.

La Responsibility to Protect non si impone ai singoli Stati di agire direttamente per la protezione dei propri connazionali che si trovino fuori dai confini[262]. Il

---

[260] *The Georgia-Russia Crisis and the Responsibility to Protect: Background Note,* a cura di Global Centre for Responsibility to Protect 19 agosto 2008, in <http://www.globalR2P.org/pdf/related/GeorgiaRussia.pdf>.

[261] *Russia vs. Georgia: The Fallout*, a cura di International Crisis Group, 22 August 2008, in <www.crisisgroup.org/home/getfile.cfm?id=3572&tid=5636&type=pdf&l=1>.

report dell' International Crisis Group, pubblicato a pochi giorni dall' intervento militare russo, elenca una serie di criteri – in linea con il Report della ICISS, 2001 – tramite i quali è possibile comprendere come mai la giustificazione utilizzata dal governo russo risulti fumosa;

1. Il *primary ground* per cui la Russia è intervenuta a protezione dei cittadini russi va oltre lo scopo del principio della R2P[263].

> The international community responsibility to take action through the United Nations when the state in whose borders the populations are found manifestly fails to protect them. The 2005 Outcome Document does not confer authority on an individual country to take direct action to protect its nationals located outside its own borders. The exercise of military force by a country to protect its nationals has traditionally been justified as a measure of self-defense (since 1945, under Article 51 of the UN Charter)[264].

2. La portata e l'intensità delle operazioni militari sono risultate eccessive alla proporzionalità della minaccia a cui erano sottoposte le popolazioni del Caucaso settentrionale.

> If a military action were to be conducted to protect populations from mass atrocity crimes, the Global Centre for the **Responsibility to protect** (GC**R2P**) believes that such an intervention would only be legitimate if it is tailored to ensure the physical protection of that population[265].

L'intervento russo è andato oltre il limite che avrebbe assicurato la sicurezza fisica della popolazione dell'Ossezia del Sud, ma è stato strategicamente e geograficamente esteso per scopi che vanno oltre la protezione umanitaria.

---

[262] *Russia vs. Georgia: The Fallout*, a cura di International Crisis Group, 22 August 2008, in <www.crisisgroup.org/home/getfile.cfm?id=3572&tid=5636&type=pdf&l=1>.

[263] *The Georgia-Russia Crisis and the Responsibility to Protect: Background Note,* a cura di Global Centre for Responsibility to Protect 19 agosto 2008, in <http://www.globalR2P.org/pdf/related/GeorgiaRussia.pdf>.

[264] Ibidem.

[265] Ibidem.

Il requisito di proporzionalità, oltre ad essere esplicitamente accolto dal Report dell' ICISS nel capitolo riguardo alla Responsibility to React[266], inoltre rientra nel diritto internazionale umanitario.

La necessità e la legittimità di un intervento armato devono essere individuate con precisione, al fine di proteggere peculiarmente le popolazioni da crimini odiosi; per cui è di fondamentale importanza che la comunità internazionale interpreti fedelmente i *precautionary principles* che il Consiglio di Sicurezza adotta, seguendo le raccomandazioni sulla Responsibility to Protect dell' International Commission on Intervention and State Sovereignty, dell' High-level Panel on Threats, Challenges and Change delle Nazioni Unite, e del report In Larger Freedom dell' allora Segretario Generale Kofi Annan[267].

Se è vero che una delle motivazioni del governo russo è stata la protezione della popolazione osseta, non è chiaro se questo sia stato effettivamente il motivo primo per l'intervento. Secondo gli osservatori dell' International Crisis Group[268] infatti, altri motivi altrettanto preponderanti si troverebbero nella volontà della Russia di «*establish full Russian control over both South Ossetia and Abkhazia (in the latter of which there was not even claimed to be a threat of mass atrocity crimes); to dismantle Georgia's entire military capability; to scuttle its NATO ambitions; and to send a clear signal to other former parts of the Soviet Union as to what would and would not be tolerated by Moscow*»[269].

3. In assenza dell'approvazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, non sussiste nessuna legittimazione per un intervento militare basato sulla Responsabilità a proteggere.
4. L' *Outcome Document* del 2005 ha espresso chiaramente che la decisione di coinvolgersi come singolo Stato o come coalizione in un'azione militare che

---

[266] ICISS, *The Responsibility to Protect*, p. 37.

[267] *The Georgia-Russia Crisis and the Responsibility to Protect: Background Note,* a cura di Global Centre for Responsibility to Protect 19 agosto 2008, in <http://www.globalR2P.org/pdf/related/GeorgiaRussia.pdf>.

[268] *Russia vs. Georgia: The Fallout*, International Crisis Group - 22 August 2008, in <www.crisisgroup.org/home/getfile.cfm?id=3572&tid=5636&type=pdf&l=1>.

[269] Ibidem.

implichi la Responsibility to Protect deve passare attraverso l' autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, e solo dopo che tutte le altre misure pacifiche e diplomatiche si siano dimostrate inadeguate.

5. *Last Resort*. Anche riguardo al criterio dell'intervento militare come ultima risorsa ci sono delle criticità evidenti. Non ci sono chiari indicatori che dimostrino l'impiego di tutti i mezzi pacifici e diplomatici – compreso il coinvolgimento del Consiglio di Sicurezza – per poter dire che l'intervento militare sia stato effettivamente l'ultima risorsa.

Il Global Centre for Responsibilty to Protect puntualizza che, stando al World Summit Outcome Document, se ci fosse stata un' evidenza effettiva che la popolazione dell' Ossezia del Sud era minacciata da crimini contro l'umanità, la Russia avrebbe dovuto lavorare attraverso le Nazioni Unite, utilizzando appropriati mezzi pacifici, diplomatici e umanitari, e impiegando l'uso della forza solo come risorsa estrema e sotto l'approvazione del Consiglio di Sicurezza[270].

> Georgia and Russia should also uphold their obligations as parties to relevant international human rights treaties, including the International Covenant on Civil and Political Rights and the European Convention on Human Rights. If the doctrine of the **responsibility to protect** is to mean anything in this context, it is not as a basis to justify unilateral force but as a reminder that the longstanding principles of international human rights and humanitarian law should be upheld[271].

[270] *The Georgia-Russia Crisis and the Responsibility to Protect: Background Note,* a cura di Global Centre for Responsibility to Protect, 19 agosto 2008, in http://www.globalR2P.org/pdf/related/GeorgiaRussia.pdf

[271] Ivi.

4.2 LIBIA

La crisi libica scoppiò il 15 febbraio 2011, subito dopo le rivoluzioni tunisina ed egiziana, con l'eccezione che la mobilitazione civile che scosse la Libia venne prontamente fomentata e accolta da gruppi di opposizione al regime di Gaddafi presenti all'estero – specialmente in Gran Bretagna e Stati Uniti[272].

La genesi della rivoluzione libica va fatta risalire all' episodio del massacro della prigione di Abu-Salim nel 1996[273]. La verità sul massacro venne allo scoperto solo nel 2000/2001. I parenti delle vittime cominciarono a raccogliersi nelle strade di Bengazi per protestare contro la mancanza di informazioni e l'occultamento di prove. Nel 2004 Saif Al Islam, uno dei figli di Gaddafi, diede notizia ufficiale alle famiglie riguardo alla morte dei loro parenti, senza dare ulteriori notizie. Nello stesso anno, in un discorso di Gaddafi, la società pubblica venne informata che le guardie della prigione erano state obbligate ad uccidere i prigionieri per mantenere l'ordine.

La rivoluzione libica scoppiò come conseguenza dell'imprigionamento di Fathi Terbil[274], nel febbraio del 2011, rappresentante legale delle famiglie delle vittime della prigione di Abu-Salim; il suo arresto si verificò dopo che il governo della Libia aveva decretato il divieto di manifestare nello spazio pubblico. La notizia dell'arresto si diffuse sui media locali ed esteri; il giorno dopo venne organizzato un sit-in di fronte al tribunale di Bengazi [275] dove si riunirono le famiglie delle

---

[272] F. ADLY, *La Rivoluzione Libica. Dall'Insurrezione di Bengasi alla Morte di Gheddafi*, Milano, Il Saggiatore Ed., 2012, p. 75.

[273] Nel 1996 circa milleduecento prigionieri vennero uccisi nella prigione di Abu-Salim a Tripoli senza nessun apparente motivazione. Quando i parenti delle vittime si recarono in visita gli venne impedito. Voci riguardo a un possibile massacro si diffusero un paio di mesi dopo, tanto che le famiglie cominciarono a richiedere notizie ufficiali sui loro parenti. Solo nel 2001 il governo libico confermò la morte dei prigionieri senza tuttavia specificarne le circostanze e le ragioni sull'accaduto. Il governo negò il suo coinvolgimento nel massacro e confermò di aver già aperto un'indagine per andare a fondo della questione. Testimoni dicono che il massacro fu scatenato da una ribellione interna alla prigione. Secondo osservatori di Human Rights Watch, le guardie avrebbero torturato e ucciso i detenuti per circ quattro ore per poter essere sicuri di non aver lasciato nessuno in vita. Vedi <http://www.hrw.org/legacy/englidh/docs/2006/06/28/libya13636_txt.htm>.

[274] Ivi, p. 25.

[275] Ivi, p. 87.

vittime e moltissimi altri cittadini per protestare in favore della libertà di opinione e informazione. Nonostante fosse una manifestazione pacifica, i servizi di sicurezza attaccarono i cittadini e la polizia organizzò ronde di pattugliamento per arrestare cittadini ed intellettuali noti per il loro attivismo nel campo dei diritti umani. La televisione di Stato riportò che si stavano svolgendo manifestazioni pro-Gaddafi e nel primo discorso pubblico tenuto da Gaddafi venne asserito che tutti i regimi sostenuti dai Paesi occidentali erano destinati a cadere perché avevano allacciato relazioni pacifiche con Israele; aggiunse inoltre che l'Occidente non poteva distruggere lo Stato della Libia e che tutti i musulmani dovevano combatterlo[276].

Assieme alle repressioni sanguinose dei movimenti, il regime decise di tagliare ogni canale di comunicazione ed informazione come le linee telefoniche e i collegamenti internet oltre che aver interrotto il rifornimento di gas e elettricità[277].

Le proteste da quel momento coinvolsero tutto il Paese, e i movimenti popolari trovarono un valido leader nel National Transitional Council, un'organizzazione che si prese a carico di organizzare la vita quotidiana della popolazione libica e che si sostituì ai Ministeri della Giustizia e degli Affari Interni da poco disertati dai rispettivi ministri[278].

4.2 (a) RESPONSABILITÀ DI PROTEGGERE E LA LIBIA – RUOLO DEL CdS e NATO

La decisione della comunità internazionale ad intervenire nel territorio libico segnò un punto di svolta nella rivoluzione. Con la Ris. 1973 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite si autorizzò l'uso della forza per fermare i massacri in Libia in nome della Responsibility to Protect, oltre che stabilire su tutto il paese

[276] Ivi, p. 88.
[277] Ivi, p. 90.
[278] Ivi, p. 96.

una *no-fly zone.* [279] La Risoluzione fu adottata il 17 marzo 2011. [280] Il 19 marzo cominciarono i bombardamenti sul territorio della Libia.

Dopo mesi di massacri, battaglie e combattimenti, il 20 ottobre 2011 il colonnello Gaddafi venne assassinato da uno dei ribelli fuori dalla città di Sirte; finì così una dittatura durata 42 anni.

Dopo un'attenta valutazione delle circostanze critiche, solo il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite può dare autorizzazione all'uso della forza dentro l'ottica della Responsabilità a Proteggere. È infatti il Consiglio di Sicurezza l'organo destinato alla soluzione delle crisi internazionali che minacciano la sicurezza e l'ordine globale nell'attuazione del principio della Responsibility to Protect[281].

Per quanto riguarda la NATO (North Atlantic Treaty Organization) venne costituita il 4 aprile 1949 con il Patto Atlantico, nell'intento di salvaguardare la pace e la sicurezza nel mondo in accordo ai principi della Carta delle Nazioni Unite. L'evoluzione geopolitica del sistema degli stati, specialmente dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica, portò l'alleanza a rendersi disponibile nell'effettuare le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza[282].

> This Treaty not affect, and shall not be interpreted as affecting in any way the rights and obligations under the Charter of the Parties which are member of the United Nations, or the primary responsibility of the Security Council for the maintenance of the international peace and security[283].

---

[279] Con *no-fly zone,* si intende un porzione di spazio aereo sopra il territorio terreno o marino di uno Stato nel quale non possono esserci trasbordi aerei. Viene usata come restrizione delle operazioni militari del paese, a protezione dei civili, a prevenzione delle attività militari. Può essere stabilita solo da un provvedimento in una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza, altrimenti non viene riconosciuta legittima. Cfr. M. N. SCHMITT., *Wings over Libya: the No Fly Zone in a legal perspective*, in The Y. Journal of Int. Law Online, Vol. 36, 2011, pp. 46-47.

[280] Res. 1973, United Nation Security Council, 17 marzo 2011, <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011)>.

[281] G. EVANS, SHALOUM, *The Responsibility to Protect* , International Development Research Centre, 2001.

[282] E. CANNIZZARO, *La nuova dottrina strategica della NATO e il ruolo dell'Alleanza atlantica nelle crisi internazionali*, in Riv. Dir. Int., vol. XCIV(1), 2011, p.171.

[283] Art. 7, 1949 Washington Treaty, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm>.

Il *New Strategic Concept* della NATO[284] implica il coinvolgimento dell' Alleanza al fine di ristabilire la pace che durante una crisi internazionale che minaccia l'equilibrio e la sicurezza del sistema internazionale. In particolare il *New Stategic Concept* elenca una serie di fattori di rischio che giustificherebbero un intervento militare: terrorismo, proliferazione di armi di distruzione di massa, sviluppo di tecnologie che potrebbero minacciare la sicurezza, cambiamenti climatici, limitazione delle comunicazioni e così via[285].

L'alleanza può quindi avere un ruolo chiave anche nell'attuazione della R2P; infatti è importante sottolineare che lo s*trategic concept* tende ad ampliare a livello globale quelli che sono gli obbiettivi della NATO, nel senso che l'alleanza verrebbe investita della competenza specifica ad assicurare la sicurezza internazionale in coordinazione con il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite[286].

Tuttavia bisogna tenere a mente che la NATO è un'organizzazione regionale che a livello internazionale agisce in concordanza con l'articolo 52 della Carta delle Nazioni Unite:

> Nothing of the present Charter precludes the existence of regional arrangements or agencies for dealing with such matters relating to the maintenance of international peace and security as are appropriate for regional action provided that such arrangements or agencies and activities are consistent with the purposes of and principles of the United Nations[287].

Nella crisi libica, la missione della NATO ha compreso tre incarichi specifici:

1. monitorare l'embargo delle armi previsto della risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite;
2. pattugliare la *no-fly zone*;
3. proteggere i civili.

---

[284] Lo *stategic concept* è un documento che sottolinea gli scopi e gli obbiettivi dell' Organizzazione. Stabilisce le strategie che l'Alleanza adotta per ristabilire la sicurezza internazionale.

[285] E. CANNIZZARO*, La nuova dottrina strategica della NATO e il ruolo dell'Alleanza atlantica nelle crisi internazionali*, p. 171.

[286] Ivi, p. 172.

[287] UN Organization Charter, CAPITOLO VIII, Art. 52.

Quando un intervento è legittimato al fine di assicurare la R2P?

Come abbiamo già visto, l'International Commission on Intervention and State Sovereignty afferma che nel momento in cui tutti i mezzi pacifici per risolvere o contenere una situazione che mette a rischio le persone, falliscano è richiesto un intervento coercitivo[288].

Queste misure coercitive possono essere politiche, economiche e giuridiche ed in casi estremi militari. L'intervento militare è considerato una diretta interferenza con la *domestic jurisdiction* di uno stato; tali misure coercitive, non devono aggravare la condizione della popolazione civile già sofferente. L'intervento militare viene riservato a casi estremi, la difficoltà si verifica nel determinare quale sia la reale gravità del caso stesso. La commissione ha specificato nel suo Report che le eccezionali circostanze che possono richiedere un intervento militare «*shock the conscience of mankind [or present] such a clear danger to international security, that they require coercive military intervention*»[289].

La commissione inoltre ha identificato i casi che non richiedono l'intervento armato. Questi sono:

– casi di sistematica discriminazione razziale o prigionia o repressione di oppositori politici;

– casi in cui la popolazione, avendo espresso la volontà di stabilire un regime democratico, si vede violato questo diritto da un regime sostitutivo militare;

– casi in cui lo Stato interverrebbe militarmente per salvare i propri cittadini nel territorio di un altro Stato[290].

L'intervento militare deve essere usato solo nei casi in cui tutte le misure pacifiche e diplomatiche siano già state provate. In altre parole: «*The responsibility to react, with military coercion, can only be justified when the responsibility to prevent has been fully discharged*»[291].

---

[288] G. EVANS, T. SAHNOUN, *The Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, 2001, p. 29.

[289] Ivi., p. 31.

[290] Ivi., p. 34.

[291] Ivi., p. 36.

In caso di conflitto tra un movimento insurrezionale e lo Stato, come quello che si è verificato in Libia, la Commissione esorta la comunità internazionale ad avviare trattative di negoziato; se ciò non fosse possibile è preferibile agire tramite un "cessate il fuoco" seguito da un distaccamento di osservatori e *peacekeepers*, piuttosto che un intervento militare diretto.

Infine l'intervento militare va impiegato solo quando ci sono delle previsioni ragionevoli. Non è giustificato se non ci siano effettive possibilità di successo o se le conseguenze risultassero peggiori per la popolazione rispetto a un intervento pacifico.

4.2 (b) APPLICAZIONE IN LIBIA

Della crisi libica in particolare possono essere distinte due fasi: la fase delle proteste e la fase del conflitto. Durante la prima fase la polizia di stato attaccò ripetutamente i dimostranti con armi letali, ferendo e uccidendo centinaia di persone[292].

Nella seconda fase la situazione peggiorò portando la crisi a livello internazionale. Da questo scaturì la soluzione 1973 adottata dal Consiglio di Sicurezza. La risposta della comunità internazionale non si fece attendere: venne stabilito un limite massimo di un mese per l'applicazione effettiva della responsabilità a proteggere. Senza dubbio un ruolo preminente per la risoluzione della crisi libica venne tenuto dal Consiglio di Sicurezza e dalla NATO.

Dopo il discorso tenuto dal colonnello Gaddafi il 22 febbraio 2011, dove venne dichiarato che si sarebbero uccisi tutti gli oppositori al regime, e dove era chiara l'assoluta mancanza di volontà di rispettare i diritti umani e di cessare le ostilità, la comunità internazionale decise di agire al fine di fermare le uccisioni di massa.

---

[292] M. MANCINI, *The Day After: prosecuting International crimes committed in Libya*, in It. Year. Int. Law, vol. XXI, 2011, p. 86.

Il 26 febbraio 2011 il Consiglio di Sicurezza adottò la Risoluzione 1970 con la quale la comunità internazionale chiedeva la fine dei massacri ricordando al governo libico la propria responsabilità di proteggere i propri cittadini e di rispettare i diritti umani; inoltre il Consiglio di Sicurezza decise di applicare un embargo sulle armi alla Libia in modo che nessuno Stato potesse assistere il governo libico in nessun modo. Tutte le persone indagate per criminalità in Libia vennero bloccate all'interno dei confini libici con il ritiro del passaporto. In più un Comitato del Consiglio di Sicurezza venne istituito per monitorare la situazione e l'attuazione delle misure adottate dalla Risoluzione. Il Consiglio dichiarò che l'aiuto umanitario era destinato alla popolazione della Libia per proteggerla dai massacri perpetrati da Gaddafi.[293] Il Consiglio di Sicurezza ha agito sotto il Capitolo VII delle Nazioni Unite e ha preso misure pacifiche secondo l'articolo 41, che dà autorizzazione ad applicare tali misure per la restaurazione della pace[294].

La Risoluzione 1970 si riferisce al primo pilastro della Responsibility to Protect, ovvero la Responsibility to Prevent. Dato che le misure pacifiche non sortirono nessun risultato effettivo e le forze di Gaddafi continuarono nell'azione violenta di repressione e violazione dei diritti umani del proprio popolo, il 17 marzo 2011 il Consiglio di Sicurezza adottò la Risoluzione 1973[295].

La Risoluzione 1973 è la più significativa e decisiva nella storia della Responsibility to Protect. Il Consiglio di Sicurezza, consapevole che le misure pacifiche attuate per la cessazione delle violazioni e degli omicidi di massa fallirono, con la Risoluzione 1973 stabilì misure più coercitive.

Considerando l'imposizione di una *no-fly zone* sull'aviazione militare libica da parte del Consiglio degli Stati Arabi e il peggioramento della situazione in Libia dal punto di vista umanitario, con la risoluzione 1973 il Consiglio di Sicurezza:

– ha chiesto l'immediato "cessate il fuoco" e la fine di tutte le violenze contro

[293] S/RES/1970, United Nation Security Council, 26 febbraio 2011.

[294] UN Organization Charter, CAPITOLO VII, in <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>.

[295] S/RES/1973, United Nation Security Council, 17 marzo 2011.

la popolazione libica;

– ha richiamato il governo libico alla sua responsabilità di proteggere i propri cittadini e ha enfatizzato il bisogno di intensificare la cooperazione con l'Inviato del Segretario Generale per la Libia e con il Peace and Secutity Council del African Unions High Level Commitee in Libia al fine di trovare una soluzione pacifica al conflitto.

Per quanto riguarda la protezione dei civili, il Consiglio di Sicurezza ha autorizzato gli Stati Membri ad agire nazionalmente o attraverso organizzazioni regionali al fine di garantire la protezione e la cura della popolazione libica nelle aree colpite dagli attacchi delle forze di Gaddafi. La occupazione militare venne comunque vietata e i rapporti con le autorità libiche vennero tutelati attraverso la mediazione della Lega degli Stati Arabi. Al paragrafo 8 della Risoluzione si trova una dicitura di grande rilevanza con la quale il Consiglio di Sicurezza invita:

> Member States that have notified the Secretary-General and the Secretary –General of the League of the Arab States, acting nationally or through regional organizations or arrangements, to take all the necessary measures to enforce compliance with the ban on flights imposed by paragraph 6 above […][296].

In generale, l'espressione *all the necessary measure* sottende ad un' autorizzazione all' uso della forza[297].

A rinforzo della Risoluzione 1973, la coalizione degli Stati membri dell'ONU lanciò l'operazione *Odissey Dawn* [298], che si impegnava a mantenere la no-fly zone, a proteggere i civili e a monitorare la situazione.

Dopo l'adozione della Risoluzione 1973, una coalizione di stati membri della NATO si impegnò a mantenere la no-fly zone e a rinforzare l'embargo sulle armi con l'operazione Operation Unified Protector (OUP).

Dopo la Conferenza di Berlino con i Ministri degli Esteri di tutti i Paesi dell'

---

[296] Ivi, p. 3.

[297] M.N. SCHMITT, *Wings over Libya: the no-fly zone in a legal perspective*, in The Y. Journ. Of Int. Law Online, vol. 36, 2011.

[298] US Department of Defense, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=63225>.

Alleanza, venne pubblicato il documento ufficiale[299] con cui la NATO con l'Operazione Unified Protectors (OUP) condannava vivamente le violenze e atrocità perpetrate in Libia:

> We underline the need for the regime to restore water, gas, electricity and other services to areas that have been brutalized by regime forces and to permit full, safe and unhindered humanitarian access to all the people of Libya in need of assistance. Qadhafi and his regime have lost all legitimacy through their comprehensive and repeated refusal to abide by UNSC Resolutions 1970 and 1973. […]
> We commend its role in providing wider political guidance for international efforts in Libya, recognizing that the political direction of the military mission is executed by the North Atlantic Council, with the indispensable involvement of its OUP partners. We reiterate our adherence to the strong commitments made at the London Conference by the international community to help end the violence and to support the Libyan people and their legitimate aspirations. […]
> We remain committed to the full implementation of UNSC Resolutions 1970 and 1973. In carrying out our mission, we reaffirm our support to the sovereignty, independence, territorial integrity and national unity of Libya. We reiterate our strong support for the development of a transparent political solution as the only way to bring an end to the crisis and build lasting peace in Libya and a better future for the Libyan people[300].

Una parte importante nell' effettiva applicazione della Risoluzione e della comune Responsibility to Protect è stata recitata dalla NATO.

L'8 marzo 2011, la NATO cominciò a incrementare la sorveglianza sul mediterraneo e sulle zone interessate dalla crisi libica. Al fine di ottenere un' osservazione continua sulla zona, l'Alleanza distaccò la flotta aerea dell' Airborne Warning and Control System. Questo permise all'Organizzazione di ottenere esaurienti informazioni riguardo ai movimenti intestini alla crisi libica.

Il 22 marzo, la NATO rispose all' invito del Consiglio di Sicurezza ad intervenire per la cessazione degli aiuti militari alla Libia. il 31 marzo, la coalizione della NATO prese il controllo definitivo al di sopra di ogni altra iniziativa internazionale, muovendo azioni militari a protezione dei civili.

Il 14 aprile, i Ministri degli Esteri degli stati membri della NATO dichiararono

---

[299] *Statement on Libya following the working lunch of NATO Ministers of Foreign Affairs with non-NATO contributors to Operation Unified Protector*, 14 aprile 2011, in <http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_72544.htm?mode=pressrelease>.

[300] Ibidem.

di l'intenzione di mantenere operativa la missione fino a che gli atticchi e le atrocità contro i la popolazione libica non fossero terminati.

Il 20 ottobre 2011, il colonnello Gaddafi venne catturato e assassinato da un manipolo di ribelli. L' International Commission of Inquiry rilasciò un report; stabilita dall' United Nations Human Right Council al fine di monitorare le azioni della NATO e della coalizione degli stati ONU, l'International Commissio of Inquiry era incaricata di:

> Investigate all alleged violations of international human rights law in Libya, to establish the facts and circumstances of such violations and of the crimes perpetrated and, where possible, to identify those responsible, to make recommendations, in particular, on accountability measures, all with a view of ensuring that those individuals responsible are held accountable[301].

Il report redatto dalla Commissione si concentrò dunque sulle violazioni commesse da tutte le parti coinvolte nella crisi libica. Sebbene fosse noto che le più gravi violazioni fossero state commesse dalle forze governative del regime di Gaddafi, vennero pure riconosciute severe violazioni anche da parte dei ribelli, imputando ad entrambe l'aver commesso crimini di guerra torturando e massacrando la popolazione.

Per quanto riguarda le operazioni della NATO, le morti provocate vennero ritenute conseguenza di circostanze inevitabili, e che l'Alleanza aveva fatto di tutto per tutelare la vita dei civili[302].

Come già detto, l'intervento militare come applicazione del principio della Responsibility to Protect viene considerato come ultima risorsa, un'eccezione al divieto dell'uso della forza. I crimini di guerra, i crimini contro l'umanità, il genocidio e la pulizia etnica vengono ritenuti gravi violazioni dei diritti umani, e per questa ragione, la comunità internazionale ha la responsabilità di proteggere le popolazioni.

---

[301] *International Commission of Inquiry in Libya*, Report of the International Commission of Inquiry on Libya, Human Rights Council, XIX sessione, 2 marzo 2012, p. 2.

[302] Ivi, p. 16.

4.2. (c) REAZIONI DELLA RUSSIA[303]

> Moscow is deeply concerned about the events taking place in Libya.
> The numerous victims cited in media reports are cause for profound sorrow. Russia condemns the use of force against civilians sanctioned by the country's leadership.
> We resolutely call on Libya's current authorities and all responsible political figures in the country to show restraint in order to prevent further deterioration of the situation and deaths of civilians. Such acts, if they continue, will be qualified as crimes with all the ensuing consequences under international law[304].

Questo è il primo comunicato ufficiale della Presidenza della Federazione russa riguardo alla rivoluzione scoppiata in Libia nel febbraio del 2011. Una condanna obbiettiva che troverà seguito, da parte della Russia, all' accoglimento delle Ris. 1970 (pro) e Ris. 1973 (astensione) che il Consiglio di Sicurezza ha promulgato per la cessazione delle ostilità in territorio libico.

Il Presidente della Federazione Russa il 23 maggio 2011 rilasciò un comunicato ufficiale in cui ha chiarito la posizione sostenuta in occasione dell'approvazione della Risoluzione 1973 in sede del Consiglio di Sicurezza.

Le ragioni per cui la Russia ha caldamente sostenuto la Ris. 1970 mentre si è astenuta dalle votazioni per la Ris.1973 risiedono nella fiducia cieca nei mezzi pacifici per la risoluzione della crisi.

> Russia supported UN Security Council resolution 1970, and abstained on UN Security Council resolution 1973 in the aim of protecting the Libyan population and preventing the conflict from escalating. Our unwavering position is that all UN Security resolutions must pursue the objectives of bolstering peace and ending civil strife, preventing escalation of conflict and protecting civilians' lives[305].

La critica mossa dalla Federazione russa alla decisione del Consiglio di Sicurezza – e alle operazioni gestite dalla NATO – non è dunque per contrarietà

---

[303] Official Internet Resources of the President of Russia, *Statement on the situation in Libya*, 23 maggio 2011, in <http://en.kremlin.ru/events/president/news/10701>.

[304] Ivi, *Statement on the situation in Libya*, 25 febbraio 2011, in <http://en.kremlin.ru/events/president/news/10439>.

[305] Ibidem

alla comune Responsibility to Protect, quanto più all' effettiva efficacia dell'intervento armato.

Medvedev auspicò che tutte le parti coinvolte nel conflitto libico mantenessero fede alla Carta delle Nazioni Unite e agli interessi reali della popolazione libica. Inoltre, la comunità internazionale doveva tutelare il più possibile i civili, impedendo che l'intervento armato causasse pesanti perdite di vite umane.

> Let us not forget what motivated the Security Council resolutions in the first place. These resolutions were passed in response to the Libyan authorities' actions. This was why we took these decisions. I think these are balanced decisions that were very carefully thought through. We gave our support to the first Security Council resolution and abstained on the second. We made these decisions consciously in the aim of preventing an escalation of violence[306].

Inoltre, riguardo alla decisione di non porre il veto alla Risoluzione, Medvedev puntualizza che la Russia «*did not use its power of veto for the simple reason that I do not consider the resolution in question wrong. Moreover, I think that overall this resolution reflects our understanding of events in Libya too, but not completely*»[307].

La Federazione russa non avrebbe dunque preso parte alle operazioni militari di monitoraggio alla *no fly zone* e non avrebbe provveduto al dispiegamento delle proprie truppe militari per nessun tipo di operazione di terra. Invece, avrebbe si sarebbe impegnata nel mantenimento delle operazioni di peacekeeping mettendo a disposizione tutte le proprie forze.

Tra i moventi dell'astensione sono da considerare anche gli stretti rapporti della Russia con il mondo arabo, e le istituzioni libiche *in primis* come è lo stesso Medvedev a confermare:

> As for what we can do by way of mediation and peacekeeping efforts, Russia will be happy to put its possibilities to use in this situation if required.
> We have good ties in the Arab world. I looked at the statement issued by the League of Arab States and the statements that other responsible political leaders have made. I think that we all must get involved in efforts to end this conflict through negotiations, not let it escalate, and try to bring it to an end.

---

[306] Official Internet Resources of the President of Russia, *Statement on the situation in Libya*, 23 maggio 2011, in <http://en.kremlin.ru/events/president/news/10701>.

[307] Ibidem.

> Overall, some of the terms of resolution 1973 follow these same objectives, and this was why Russia chose to abstain in the voting[308].

Medvedev è molto attento a puntualizzare quelle che secondo lui sono alcune delle criticità maggiori nell'applicazione di questa risoluzione. Secondo il presidente russo il problema principale è la mancata coesione tra le parti: il coinvolgimento di alcuni Paesi nella crisi libica tramite operazioni militari risente di una assenza di coordinazione e gestione centrale, senza un piano condiviso per la restaurazione della pace[309]. Un secondo problema individuato dal presidente russo sta nell'incertezza dell'interlocutore. Il governo transitorio, instauratosi in Libia e considerato come valido tramite per le comunicazioni internazionali da tutti i paesi occidentali, secondo il presidente russo non è sufficientemente idoneo. Inoltre la Russia sembra prendere le distanze dalla critica che l'Occidente fa all'operato di Gaddafi, anche se sottolinea la gravità dell'operato dell'autorità libica nella gestione dei movimenti popolari:

> Most of the Western countries consider the current Libyan leader, who says he holds no state post, someone they cannot shake hands with, someone they will not have dealings with.
> The Russian Federation has not officially severed diplomatic ties, and we could thus act as a mediator in this sense. We still have diplomatic ties with the Libyan leadership, but this does not mean that we do not see what this country's authorities have done. This is something everyone, both inside and outside the country, should remember.
> At the moment various words are being used to describe the events taking place. I think we need to be very careful in our choice of wordings. It is inadmissible to say anything that could lead to a clash of civilizations, talk of 'crusades' and so on. This is unacceptable. Otherwise we could see a situation far worse even than what is happening today. We must all keep this in mind[310].
>
> But subsequent events have shown that any decisions of this kind must be accompanied by consultations and the need to keep in mind that any use of force should be in proportion to events. Still, these operations have damaged civilian sites, and there are as yet unconfirmed reports that innocent people have been killed, and this shows that, sadly, the countries taking part in these military operations have not managed to achieve these goals. I hope that the international community's coordinated efforts will succeed in bringing peace to Libya, and that

---

308 Ibidem.

309 Ibidem.

310 Official Internet Resources of the President of Russia, *Statement on the situation in Libya,* 23 maggio 2011, in <http://en.kremlin.ru/events/president/news/10701>.

> comprehensive measures will be taken to prevent the conflict from spreading further in Africa and into other countries[311].

Il 14 aprile 2011, in una conferenza stampa in cui il Presidente della Federazione Russa venne interrogato circa la sua posizione su temi d'attualità[312].

Il Presidente ha ricordato che in sede di votazioni, la Russia si è trovata in linea con i paesi BRICS: quattro si sono astenute e il Sud Africa ha votato a favore *«not because its views on this resolution were fundamentally different (we were fully aware what we were voting for and what the resolution signified), but rather out of solidarity, because that was the position of the African Union»*[313].

Medvedev sostiene che la Risoluzione vada eseguita stando allo scopo indicato, *«not in accordance with the arbitrary interpretations which have been made by several states»*[314].

Inoltre, le operazioni militari in nome della responsabilità a proteggere vengono considerate come conseguenza dell'interpretazione di quel *all necessary measures*:

> Ultimately, what did we concede to or vote for? A resolution imposing a no-fly zone, which would stop the conflict from escalating and break up the warring parties. And what have we got as a result? We have what is in fact a military operation, which is not taking place on the ground but it is happening in the air, an operation in which a number of states are taking part and which was joined by NATO as a military bloc. The resolution has no mention of this. So when I hear that the resolution is at fault, that's wrong. The resolution is absolutely adequate, but it must be implemented as it is, instead of trying to exceed the mandate that is laid down in it.
> This is a very dangerous trend in international relations. In fact, what we see is the misuse of powers laid down in Resolution 1973, which is a very broad interpretation of the resolution[315].

Sempre nell'intervista, Medvedev allude all' ipotesi di avanzare delle proposte per elaborare un meccanismo di risposta alle crisi, dapprima condivisa con i partner BRICS, poi estendibile al Consiglio di Sicurezza. Che si tratti di un conflitto

---

311 Ibidem.

312 Official Internet Resources of the President of Russia, *Answers to questions by russian journalist*, 14 arile 2011, in <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/10940>.

313 Ibidem.

314 Ibidem.

315 Ibidem.

armato o di una catastrofe ambientale[316], il punto cruciale su cui il Presidente Medvedev ritiene di dover lavorare sulla cooperazione e consultazione: *«This does not mean that the UN has no agencies of its own, but it certainly lacks a global mechanism. […] Therefore, my answer is yes: we should set up a mechanism for the prevention and containment of natural and man-made disasters, and to make it open for other states that may wish to join it»*[317].

Il 12 Agosto 2011, la Presidenza rese pubblico il documento: Executive order on fulfilment of UN Security Council Resolution 1973[318]. Con questo documento, il Consiglio di Sicurezza sottolineava le misure che la Russia doveva attuare perché la Risoluzione avesse attuazione. Oltre alla puntualizzazione riguardo il rispetto della *no-fly zone* (proibizione di tutti i voli internazionali da e per la Libia, oppure «*if there is information giving grounds to believe that the aircraft will be used to deliver personnel or provide services related to military activity, including transporting armed mercenaries or weapons and related materials and equipment of any type»* [319]), l' *executive order* prevedeva il divieto di gestire transazioni finanziarie che riguardassero *«Muammar Gaddafi's close relatives, his entourage, and Libyan legal entities, and bans a number of individuals from entry to or transit through the Russian Federation»*[320].

Inoltre, viene citata la legge federale 281-FZ (30 dicembre 2006) che prevede speciali misure economiche nel caso in cui circostanze particolari richiedano una risposta urgente per contrastare azioni che violino il diritto internazionale, oppure *«in cases of hostile action by a foreign country that poses a threat to the Russian Federation's interests and security, and also in accordance with* ***UN Security Council resolutions****»*[321].

Alle affermazioni del Presidente Medvedev ha risposto il Segretario Generale della NATO Anders Fogh Rasmussen ha giustificato le operazioni della NATO,

---

316 La domanda era stata posta dal giornalista in riferimento al disastro della centrale nucleare di Fushima in Giappone, cfr. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/10940>.

317 Ibidem.

318 Official Internet Resources of the President of Russia, *Executive order on fulfillment of UN Security Council Resolution 1973*, 12 agosto 2011, in <http://en.kremlin.ru/events/president/news/12266>.

319 Ibidem.

320 Ibidem.

321 Ibidem.

ribadendo la totale legittimità delle operazioni, in quanto non travalicano quanto stabilito dalla Ris. 1973[322].

Rasmussen ha ribadito inoltre che le operazioni militari sono perfettamente in linea con lo spirito della Risoluzione, e la NATO è intervenuta nell'applicazione de *all necessary measures* per la protezione dei civili minacciati dagli attacchi[323].

[322] Cfr. <http://www.theguardian.com/world/2011/apr/15/nato-libya-rasmussen-medvedev-criticism>.

[323] Ibidem.

CONCLUSIONE

This report has been about compelling human need, about populations at risk of slaughter, ethnic cleansing and starvation. It has been about the responsibility of sovereign states to protect their own people from such harm – and about the need for a larger international community to exercise that responsibility if states are unwilling or unable to do themselves.

The Responsibility to Protect, ICISS Report, 2001[324].

The United Nations is unique in terms of legitimacy, representation and universality.

VLADIMIR PUTIN, 70th Session of the UN General Assembly, 28 settembre 2015[325].

In questo lavoro di tesi si è affrontato lo studio approfondito della Responsibility to Protect, cercando di valorizzare il tentativo delle Nazioni Unite circa il coinvolgimento internazionale nella protezione e tutela degli individui. Questo approccio innovativo, presentato alla comunità internazionale per la prima volta nel 2001 dall' International Commission On Intervention and State Sovereignty, ha avuto modo di evolversi e assestarsi seguendo i passi compiuti dagli Stati membri delle Nazioni Unite nell'ultima decade.

La Prima Parte, e il Primo Capitolo innanzitutto, ha documentato come la primaria preoccupazione della comunità internazionale si sia concentrata sull'assicurarsi che ogni azione intrapresa ai fini della protezione degli individui – e con attenzione particolare per le azioni coercitive e militari – rinforzasse la

[324] *The Responsibility to Protect*, Report, INTERNATIONAL COMMISSION AN INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, a cura di, International Development Research Centre, 2001, pag. 69.

[325] V. PUTIN, Statement at the 70th Plenary Session of The UN General Assembly, New York, 28 settembre 2015, in http://en.kremlin.ru/events/president/news/50385.

collective responsibility, piuttosto che lasciare spazio ad occasioni di interventi unilaterali. Per permettere questo, la comunità internazionale ha focalizzato le sue attenzioni riaffermando il ruolo fondamentale del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per quanto concerne le decisioni risolutive nell'azione internazionale.

L' approccio della Responsibility to Protect pone le sue priorità nel riequilibrare la dinamica dell'intervento internazionale. Infatti, la Responsibility to Protect non riguarda solo l'intervento coercitivo (Responsibility to React), ma estende il coinvolgimento internazionale a una tutela preventiva (Responsibility to Prevent), assicurando un monitoraggio consapevole affinché crimini quali il genocidio, la pulizia etnica, i crimini contro l'umanità non si verifichino, e una cooperazione in uscita (Responsibility to Rebuild), garantendo tutta l'assistenza necessaria affinché lo Stato destinatario possa contrastare ulteriori crisi.

Il contributo decisivo della Responsibility to Protect risiede nella maturazione di una responsabilità condivisa in seno alla comunità internazionale, nell'auspicio che un eventuale intervento legittimato dal Consiglio di Sicurezza resti solo una *last resort*.

Il Secondo Capitolo in questo senso ha cercato di chiarire come Responsibility to Protect abbia mosso dei passi fondamentali per il superamento tra il dibattito che contrapponeva sovranità e intervento umanitario. Il richiamo alla *sovereignty as responsibility* implica una rivoluzione non tanto mirata alla reazione internazionale contro le gravi violazioni e minacce, quanto più sulle responsabilità comuni che comportano la prevenzione. Non può esserci una vera salvaguardia dei diritti umani e una tutela dell'individuo se la sovranità degli Stati non viene rispettata nello spettro della sua capacità di protezione. Allo stesso modo, la comunità internazionale diventerebbe parodia di se stessa se la comunità degli Stati non potesse intervenire nel caso in cui gli individui vengano massacrati o violati nei propri diritti fondamentali.

La Seconda Parte è stata dedicata alla Federazione Russa e alla sua risposta all'approccio della Responsibility to Protect. Dall'inizio degli anni '90 la

Federazione Russa ha subito una serie di stravolgimenti di carattere politico e istituzionale tali da renderla una nazione estremamente interessante per gli studi di *foreign politics*. La posizione che via via essa assume nel contesto globale sono controverse e risentono senza dubbio del contrasto tra l'immensa eredità storica e ideologica del periodo sovietico e la giovinezza istituzionale con cui si afferma nella sfera globale. Le critiche e le valutazioni positive che la Russia ha esposto nei confronti della Responsibility to Protect non possono dunque essere scollegate dalla coscienza del proprio ruolo e posto nelle relazioni internazionali.

Il Terzo Capitolo ha affrontato dunque il dialogo tra *polarity* e *multipolarity*, chiarendo da un punto di vista storico politico la posizione della Russia nel suo rapporto con l'Occidente e altri poli del sistema globale, quali ad esempio i paesi del gruppo BRICS.

La Federazione Russa afferma l' importanza fondamentale dell' Organizzazione delle Nazioni Unite, unica in termini di rappresentazione della volontà globale alla tutela della pace. Uno degli aspetti preminenti che la Russia ha sempre sottolineato nei lavori sulla Responsibility to Protect è proprio il rispetto del diritto internazionale e dei principi compresi nella Carta delle Nazioni Unite. Eventuali interpretazioni in termini di intervento e ingerenza negli affari interni di uno Stato terzo vengo quindi considerati dalla Russia come illegittimi e deplorevoli.

Il Quarto Capitolo ha quindi affrontato due casi specifici in cui la Federazione Russa si è distinta per la propria posizione. Questi sono il conflitto in Ossezia del Sud (2008) e il conflitto in Libia (2011). Ricordiamo che la crisi libica è di fondamentale importanza in quanto in questa occasione il Consiglio di Sicurezza ha sviluppato una Risoluzione decisiva per l'applicazione della Responsabilità a Proteggere. In questo caso, la posizione assunta dalla Russia illumina in modo esemplare la controversia che permane attorno all'autorità circa l'intervento internazionale.

In conclusione, l' approccio della Responsibility to Protect non è di facile applicazione, ma le Nazioni Unite e la comunità internazionale nel suo insieme sono assiduamente impegnate nello studio e nell'analisi delle possibili criticità che possono ostacolarne un' agile effettività. Dal 2001 ad oggi, è stato dedicato dalle Nazioni Unite almeno un Rapporto all' anno riguardo alla Responsibility to Protect (Statement del Segretario Generale, Interactive Dialogues, Risoluzioni), ampliando il dialogo e approfondendone i contenuti. Tutti i documenti ufficiali delle Nazioni Unite e la letteratura hanno contribuito alla maturazione del concetto di Responsibility to Protect. Sebbene questo elaborato abbia esaminato principalmente l' aspetto della Responsibility to React, sono numerosi gli studi che affrontano anche la prevenzione e la ricostruzione. Allo stesso modo, questo elaborato non ha esaminato la crisi in Siria (2013), durante la quale si sono evidenziate alcune difficoltà effettive nell'applicazione della Responsibility to Protect, ma che tuttavia subisce ancora una situazione di grave conflitto e instabilità, rendendo complessa un' analisi esaustiva.

BIBLIOGRAFIA

The Responsibility to Protect, Report, INTERNATIONAL COMMISSION AN INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, a cura di, International Development Research Centre, 2001.

The Responsibility to Protect, Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Report, INTERNATIONAL COMMISSION AN INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, a cura di, International Development Research Centre, 2001.

Libri

F. ADLY, *La Rivoluzione Libica. Dall'Insurrezione di Bengasi alla Morte di Gheddafi*, Milano, Il Saggiatore Ed., 2012.

F. M DENG e ALTRI, *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1996.

B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Bologna, Mulino Manuali Ed., 2006.

R. FEDERICI, *Guerra o diritto, Il diritto umanitario e i conflitti armati tra ordinamenti giuridici,* Editoriale Scientifica, 2010.

C. FOCARELLI, Lezioni di Diritto Internazionale, vol. II, Cedam, 2008, pag. 95.

M. GANINO, *Russia*, Il Mulino, 2010.

I.KANT, *Perpetual peace: a philosophical sketch*, in H.S.REISS, *Kant: political writings,* 1970.

I.KANT, *Per la pace perpetua. Progetto filosofico*, a cura di G. LANDOLFI PETRONE in *Kantiana. Testi, ricerche e materiali sull'irradiazione di Kant*.

E. C. STOWELL, *Intervention in International Law,* John Byrne & co., 1921.

Articoli

AMITAI ETZIONI, *Sovereignity As Responsibility*, Foreign Policy Research Insitute, 2006.

A.J. BELLAMY, *Humanitarian Intervention*, in "Contemporary Security Studies", a cura di ADAM COLLINS, Oxford University Press, 2013.

A. J. BELLAMY, N. J. WHEELER, *Humanitarian Intervention in World Politics*, in < www.researchgate.net/>.

S. BROCKMEIER, G. KURTZ, J. JUNK, *Emerging norm and rhetorical tool: Europe and a responsibility to protect*, Conflict, Security & Development, 08 Jul 2014.

E. CANNIZZARO, *La nuova dottrina strategica della NATO e il ruolo dell'Alleanza atlantica nelle crisi internazionali*, in Riv. Dir. Int., vol. XCIV(1), 2011.

A.COLOMBO, *I nodi politici dell'ingerenza umanitaria,* in *L'ingerenza umanitaria tra protezione dei diritti e realismo, Quaderni di Relazioni internazionali*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionali., n. 15, Novembre 2011.

G. EVANS, *Russia, Georgia and the responsibility to protect*, Amsterdam Law Forum, in International Crisis Group - Europe, Report N. 195, 2011.

G. EVANS. *Russia and the 'Responsibilty to Protect'*, Los Angeles Times, 31 August 2008.

A. FERRARI *I conflitti del Caucaso meridionale: un momento favorevole?* , Osservatorio Di Politica Internazionale, NOTE, n. 25 - novembre 2010.

A. FERRARI, a cura di, *Oltre la Crimea. Russia contro Europa?*, ISPI – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale – Milano, 2014.

S. GIUSTI, L. TAJOLI, *La presidenza russa del G20*, Osservatorio di Politica Internazionale – ISPI, a cura di, n.73, 2013.

E. GREPPI, M. VILLA, *Il "modello Kosovo" non basta per legittimare l'intervento in Siria, ISPI* (http://www.ispionline.it),29 Agosto 2013.

E. GREPPI, *Assistenza Ed Ingerenza: La Responsibility To Protect E Il Nuovo Protettorato Internazionale* – ISPI Commentary.

M. GOTTWALD, *Humanizing security? The EU's Responsibility to protect in the libyan crisis*, The Finnish Institute of International Affairs -FIIA Working Paper, April 2012.

V. KONONENKO, *From Yugoslavia to Iraq: Russia's Foreign Policy and the Effects of Multipolarity,* Ulkopoliittinen instituutti (UPI) – The Finnish Institute of International Affairs (FIIA), UPI Working Papers, 2003, n. 42.

P. KRATOCHVÍL, *Multipolarity: American Theory And Russian Practice*, Paper presentato a Annual CEEISA Convention, 2002.

X. KUROWSKA, *Multipolarity as resistance to liberal norms: Russia's position on responsibility to protect,* Conflict, Security & Development, Vol. 14, No. 4, 2014.

H. LAUTERPACHT, *The Grotian Tradition in International Law*, *British Year Book of International Law,* 1946, *vol.* 23.

E. C. LUCK, *The United Nations and the Responsibility to Protect*, policy analisys brief, The Stanley Foundation, August 2008

J. LYNCH, *Responsibility to Protect after Libya*, International Journal of Peace Studies, Volume 16, Number 2, Winter 2011.

T. NARDIN, *From right to intervene to duty to protect: Micheal Walzer on Humanitarian intervention*, in The European Journal of International Law, Vol. 24, no. 1, Oxford University Press, 2013.

A. MAKARYCHEV, *Russia in a multipolar world: Role identities and "cognitive maps"*, Revista CIDOB d'afers internacionals, 2011, n.96.

M. MANCINI, *The Day After: prosecuting International crimes committed in Libya*, in It. Year. Int. Law, vol. XXI, 2011.

W. MAGNUSON, *The Responsibility to Protect and the Decline of Sovereignty*, *Free Speech Protection Under International Law*, in Vanderbilt Journal of Transnational Law, vol. 43 no.2, 2010.

M. MENKISZAK , *Responsibility to protect... itself? Russia's strategy towards the crisis in Syria*, The Finnish Institute of International Affairs, FIIA BRIEFING PAPER n. 131, Maggio 2013.

A. ORFORD, *International Authority and the Responsibility to protect*, Cambridge University Press, 2011.

A.ORFORD, *Moral internationalism and the responsibility to protect*, in The European Journal of International Law, Vol. 24, no. 1, Oxford University Press, 2013.

G. PALMISANO, L'ammissibilità del ricorso alla forza armata per fini umanitari e la guerra in Kosovo, in La comunità internazionale, 2003.

F. S. PEARSON, S. WALKER, S. STERN, *Military Intervention And Prospects For Democratization*, International Journal of Peace Studies*, Vol. 11, N. 2, Autumn/Winter 2006*.

A. ORAKHELASHVILI, *Restrictive interpretation on human rights treaties in the recent jurisprudence of the European court of Human rights*, in *European Journal of international law*, vol. 14 n.3.

M.N. SCHMITT, *Wings over Libya: the no-fly zone in a legal perspective*, in The Y. Journ. Of Int. Law Online, vol. 36, 2011.

P. G. SPINELLI, *Nuova "coalizione dei volenterosi": quanto legittima?* ISPI Commentary, 17 gennaio 2013.

R. THAKUR*, International Authority and the Responsibility to Protect*, in European Journal of International Law, n. 23, 2012.

S. THAROOR, S. DAWS, *Humanitarian Intervention: Getting Past the Reefs*, World Policy Journal XVIII, no. 2, Summer 2001.

TIEWA LIUA, HAIBIN ZHANGB, *Debates in China about the responsibility to protect as a developing international norm: a general assessment*, Conflict, Security & Development, 11 luglio 2014.

I. TORBAKOV, *Russia and its neighbours: Warring histories and historical responsibility*, Finnish Institute of International Affairs, 1 Settembre 2010

YU-TAI TSAI, *The emergence of human security: A constructivist view,* International Journal of Peace Studies, Vol. 14, N. 2, Autumn/Winter 2009.

A. P. TSYGANKOV, *Russia in Global Governance: Multipolarity or Multilateralism?* In: *Russia in Global Governance: Multipolarity or Multilateralism?*, in *Contemporary Global Governance: Multipolarity vs New Discourses on Global Governance*, edited by Dries Lesage and Pierre Vercauteren. Frankfurt/Brussels: Peter Lang Publishing Group, 2009

M. WALZER, *Just and Unjust War. A moral argument with historical illustration*, 2006, in A. ORFORD, *Moral internationalism and the Responsibility to protect*, in European Journal of International Law, vol. 24, no. 1, 2013.

The Fall of Srebrenica and the failure of U.N. peacekeeping, Report Synopsis, HUMANS RIGHTS WATCH, 15 Ottobre 1995, <http://www.hrw.org>.

The Georgia-Russia Crisis and the Responsibility to Protect: Background Note, GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, a cura di, 19 August 2008.

Genocide in Rwanda, UNITED HUMAN RIGHTS COUNCIL, <http://www.unitedhumanrights.org>.

L'Ingerenza umanitaria tra protezione dei diritti e realismo, ISPI – Quaderni di politica internazionale, Semestrale per l'Istituto di Studi di politica Internazionale, n. 15 – Novembre 2011.

Report

GLOBAL CENTRE FOR RESPONSIBILITY TO PROTECT, a cura di, *The Georgia-Russia Crisis and the Responsibility to Protect: Background Note,* 19 agosto 2008, in <http://www.globalR2P.org/pdf/related/GeorgiaRussia.pdf>.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, a cura di, *Russia vs. Georgia: The Fallout*, 22 August 2008, in <www.crisisgroup.org/home/getfile.cfm?id=3572&tid=5636&type=pdf&l=1>.

HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Report of the International Commission of Inquiry on Libya*, International Commission Of Inquiry In Libya, a cura di, XIX sessione, 2 marzo 2012.

HUMAN RIGHTS WATCH, *The Fall of Srebrenica and the Failure of UN Peacekeeping - Bosnia and Herzegovina*, <http://www.hrw.org>, October 15, 1995.

NATO, *Statement on Libya following the working lunch of NATO Ministers of Foreign Affairs with non-NATO contributors to Operation Unified Protector*, 14 aprile 2011, in <http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_72544.htm?mode=pressrelease>.

MISSIONE UNOMIG <http://www.un.org./en/peacekeeping/missions/past/unomig/background.html>.

OSCE, *Statement by the Delegation of Georgia*, Annual Security Review Conference, , Vienna, in <http://www.osce.org/cio/32646?download=true>, 1 July 2008.

OSCE, *Statement by Mr. Anvar Azimov, Permanent representative of the Russian Federation, at the Special Meeting of the OSCE Permanent Council Regarding South Ossetia and Abkhazia,* 28 August 2008.

UNHCR Global Appeal – Georgia, 1999, in <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=3eaff43e39&query=south%20ossetia>.

Risoluzioni

A/RES/25/2625, *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, General Assembly of UN Organization, 24 Ottobre 1970, in <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>.

A/54/2000, *We the peoples: the role of the United Nations in the twenty first century*, Report of the Secretary General, 27 marzo 2000.

A/59/2005, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General, 21 marzo 2005.

S/RES/1674/2006, UN Security Council, 28 aprile 2006.

A/RES/63/308/2009, UN General Assembly, *The Responsibility to Protect*, 14 settembre 2009.

A/64/864, *Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields.* Follow-up to the outcome of the *Millennium Summit. Early warning, assessment and the responsibility to protect*, Report of the Secretary-General, 14 Luglio 2010.

A/65/877–S/2011/393, Integrated and coordinated implementation of and follow up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields. Follow-up to the outcome of the Millennium Summit. Security Council, Sixty-sixth year. *The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the responsibility to protect*, Report of the Secretary-General, 27 giugno 2011.

A/66/874–S/2012/578, Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields. Follow-up to the outcome of the Millennium Summit. Security Council Sixty-sixth year. *Responsibility to protect: timely and decisive response*, Report of the Secretary-General, 25 luglio 2012.

A/67/929–S/2013/399, Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields. Follow-up to the outcome of the Millennium Summit. *Responsibility to protect: State responsibility and prevention*, Report of the Secretary-General, 9 luglio 2013.

A/67/929–S/2013/399, *Responsibility to protect: State responsibility and prevention*, Report of the Secretary-General, 9 luglio 2013.

S/RES/1970, United Nation Security Council, 26 febbraio 2011.

S/Res/1973, UN Security Council, 17 marzo 2011, <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011)>.

Siti

United Nations Website

- http://www.un.org/en/

Official Internet Resources of the President of Russia:

- *Vladimir Putin had a telephone conversation with Georgian President Mikhail Saakashvili*, in <http://en.kremlin.ru/events/president/news/44165>.
- *Statement following Signing of the Treaties on Friendship, Cooperation and Mutual Assistance with the Republics of Abkhazia and South Ossetia,* in <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/1436>.
- *Statement on the situation in Libya*, 23 maggio 2011, in <http://en.kremlin.ru/events/president/news/10701>.
- *Statement on the situation in Libya*, 25 febbraio 2011, in <http://en.kremlin.ru/events/president/news/10439>.
- *Statement on the situation in Libya*, 23 maggio 2011, in <http://en.kremlin.ru/events/president/news/10701>.
- *Answers to questions by Russian journalist*, 14 aprile 2011, in <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/10940>.
- *Executive order on fulfillment of UN Security Council Resolution 1973*, 12 agosto 2011, in <http://en.kremlin.ru/events/president/news/12266>.

NATO website

- http://www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm

OSCE website

- http://www.osce.org/

HUMAN RIGHT WATCH website

- https://www.hrw.org/

ICRtP – International Coalition for the Responsibility to Protect website

- http://www.responsibilitytoprotect.org/

ISPI – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale website

- http://www.ispionline.it/

Sentenze

Sentenza CIG 27 Giugno 1986, *Attività militari e paramilitari degli Stati Uniti in Nicaragua e contro il Nicaragua*, in C. FOCARELLI, Lezioni di Diritto Internazionale, vol. II, Cedam, 2008, pag. 95.

Altro materiale

M. GORBAČËV, *Отставка Горбачева. Заявление. Полная версия* [Otstavka Gorbačëva. Zajavkenie. Polnaja Versija.], 25 dicembre 1991,in<https://www.youtube.com/watch?v=lHjrmckJiMk>.

L'uso della forza e la Tutela dei Diritti Umani negli Interventi umanitari. La Responsabilita' di Proteggere, Università degli Studi di Bergamo – facoltà di scienze umanistiche, 2012.