



Università
Ca' Foscari
Venezia

Laurea magistrale
in Relazioni Internazionali Comparete

Tesi di Laurea

La Responsabilità di Proteggere

Una possibile risposta alle atrocità di massa

Relatore

Patricio Ignacio Barbirotto

Laureando

Camilla Botticini

877178

Anno Accademico

2020/2021

ABSTRACT	5
INTRODUZIONE	13
CAPITOLO 1	18
FONDAMENTI PER COMPRENDERE LA RESPONSABILITÀ DI PROTEGGERE	18
1. LA SOVRANITÀ	19
1.1 INTRODUZIONE DEL PRINCIPIO DI SOVRANITÀ	19
1.2 LE ORIGINI: DA BODIN ALLA PACE DI VESTFALIA	21
1.2.1 Jean Bodin e la sovranità moderna	21
1.2.2. Il Leviatano di Thomas Hobbes	23
1.2.3 La Pace di Vestfalia	25
1.3 LO STATO NEL DIRITTO INTERNAZIONALE	28
1.3.1 La sovranità territoriale nel lodo arbitrare dell'isola di Palmas	29
1.4 LA SOVRANITÀ NELLE NAZIONI UNITE	32
1.5 IL DOMINIO RISERVATO	34
1.5 SOVRANITÀ COME RESPONSABILITÀ?	36
2. LA RESPONSABILITÀ INTERNAZIONALE	40
2.1 I CARATTERI GENERALI DELLA RESPONSABILITÀ INTERNAZIONALE	41
2.2 ATTRIBUZIONE DEL FATTO ILLECITO	43
2.3 VIOLAZIONE DI UN OBBLIGO INTERNAZIONALE	46
2.4 CAUSE DI ESCLUSIONE DEL FATTO ILLECITO	47
2.5 CONSEGUENZE DELL'ATTO INTERNAZIONALEMENTE ILLECITO	49
2.6 LA RESPONSABILITÀ INTERNAZIONALE DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI	51
3. IL RICORSO ALLA FORZA ARMATA	52
3.1 PRIMA DELL'ENTRATA IN VIGORE DELLA CARTA DELL'ONU	52
3.2 LA CARTA DELLE NAZIONI UNITE E L'ART.2 PAR.4	56
3.3 LA LEGITTIMA DIFESA	59
3.4 COLLECTIVE SELF-DEFENCE	62
3.5 ANTICIPATORY SELF-DEFENCE	63
3.6 L'INTERVENTO UMANITARIO	65
4. INTRODUZIONE AI DIRITTI UMANI	67

CAPITOLO 2	71
LA RESPONSABILITÀ DI PROTEGGERE	71
1. ICISS - UNA NUOVA RISPOSTA ALLE ATROCITÀ DI MASSA	72
1.1 IL RAPPORTO DELLA COMMISSIONE	75
2. WORLD SUMMIT 2005	79
2.1 IL PERCORSO VERSO IL WORLD SUMMIT DEL 2005	79
2.2 LA RISOLUZIONE A/RES/60/1	82
2.3 DOPO IL DOCUMENTO FINALE DEL WORLD SUMMIT	85
3. IL RAPPORTO DEL SEGRETARIO-GENERALE “IMPLEMENTING THE RESPONSIBILITY TO PROTECT”	87
3.1 LA RESPONSABILITÀ DELLO STATO	87
3.2 L’IMPEGNO DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE	88
3.3 LA RISPOSTA COLLETTIVA DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE	89
4. I QUATTRO CRIMINI: GENOCIDIO, CRIMINE DI GUERRA, PULIZIA ETNICA E CRIMINE CONTRO L’UMANITÀ	91
4.1 IL GENOCIDIO	92
4.2 CRIMINI CONTRO L’UMANITÀ E CRIMINI DI GUERRA	93
4.3 PULIZIA ETNICA	95
5. LA PREVENZIONE	97
6. LA REAZIONE	103
7. L’ARICOSTRUZIONE	111
8. L’INTERVENTO UMANITARIO E LA RESPONSABILITÀ DI PROTEGGERE	117
9. CONCETTO, PRINCIPIO O NORMA?	123
CAPITOLO 3.	127
L’APPLICAZIONE DELLA R2P	127
1. IL CONSIGLIO DI SICUREZZA	127
1.1 LA PARALISI DEL DIRITTO DI VETO	130
1.2.ALTERNATIVE AL CONSIGLIO DI SICUREZZA	133
1. 2.1 La risoluzione Uniting for Peace	133
1.2.2 Le organizzazioni regionali	134
1.2.3 La formula Arria	137

2. L'UNIONE AFRICANA: LA NON-INDIFFERENZA	138
3. L'UNIONE EUROPEA E LA R2P	144
4. LA PRESIDENZA DI BARACK OBAMA E LA R2P	150
5. L'OSTILITÀ DELLA FEDERAZIONE RUSSA	153
6. LA RESPONSABILITÀ DI PECHINO	160
7. L'ALTERNATIVA BRASILIANA: RESPONSIBILITY WHILE PROTECTING (RwP)	167
8. LA RESPONSABILITÀ DI PROTEGGERE: OGGI	173
8.1 IL QUINDICESIMO ANNIVERSARIO DELLA RESPONSABILITÀ DI PROTEGGERE	176
8.2 L'INTERVENTO DI ALEX BELLAMY IN OCCASIONE DEL XV ANNIVERSARIO DELLA R2P	177
8.3 CINQUE AZIONI POLITICHE PER IMPLEMENTARE LA RESPONSABILITÀ DI PROTEGGERE	179
8.4 NON È UNA NORMA OCCIDENTALE	180
8.5 UN PASSO VERSO IL FUTURO	182
CONCLUSIONE	185
BIBLIOGRAFIA	189

ABSTRACT

The principle of the Responsibility to Protect (R2P) was established by the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) in 2001 to ensure that the international community never again fails to halt mass atrocity crimes and it was converted into a UN resolution during the World Summit in 2005. The principle of R2P challenges the traditional concept of sovereignty and proposes that states have the primary responsibility for protecting their people, however, if they fail to do so that responsibility falls on the international community.

The concept emerged in response to the failure of the international community to respond to the atrocity crimes perpetrated during the 1990s. The starting point was the failure of the United Nations to halt the genocide in Rwanda in 1994. The world stood by and watched while 800.000 minority Rwandan Tutsis were butchered by Hutu extremists in the space of a few weeks. Another episode of mass atrocity was the massacre in Srebrenica in 1995 and the disastrous intervention in Kosovo led by NATO in response to the ethnic cleansing. Following these events the UN Secretary-General Kofi Annan addressed the UN General Assembly and said: “if humanitarian intervention is indeed an unacceptable assault on the principle of state sovereignty how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica, to gross and systematic violation of human rights that offend every precept of our common humanity?”.

The Canadian government picked up that challenge and established the ICISS. In 2001, the Commission presented the report "The Responsibility to Protect," which confirmed the notion that state sovereignty is intrinsic not only to privileges but also to the responsibility the state has towards its citizens.

The principle of sovereignty is a bedrock of the international law. In the course of history its meaning has changed periodically in correspondence with different conceptions of state and law. The modern concept of sovereignty related to the concept of state was first developed by Bodin In his masterpiece, *De Republica*, the author defines the concepts of state and sovereignty. According to Bodin, sovereignty is a political fact that consists in the possession and exercise of the supreme power. Later, in *Leviathan*, Hobbes concluded that “the sovereign is the holder of absolute power that performs the legislative, judicial, and executive functions and no individual can obstruct him in his role”.

According to the discipline of International Relations, the Peace of Westphalia represents the origin of "traditional sovereignty" and it marked the birth of the modern international system. The Westphalian treaties affirmed a society of states based on the principle of territorial sovereignty, in which the sovereign retains exclusive control. Sovereign states recognize the exclusive authority of other states within their own territories and condemn any form of interference by other countries.

The R2P changes the notion of sovereignty because instead of the characteristics explained in Article 1 of the Montevideo Convention which claims that “a state must possess a permanent population, a defined territory, a government, and the capacity to conduct international relations”, the Responsibility to Protect suggests that there is an additional characteristic. Sovereignty entails responsibilities as well as rights. The original idea of "sovereignty as responsibility" was first formulated by Francis Deng in 1995. Through the problem of internally displaced persons, the author seeks to demonstrate how an issue that falls under the purview of domestic jurisdiction involves responsibilities for which the governments concerned must be held accountable to their people and the international community as a whole.

In December 2001, ICISS published the report "Responsibility to Protect". The purpose of the commission was to emphasize that "the sovereignty of States entails, first and foremost, their responsibility to protect their citizens from mass atrocities. If they were unwilling or unable to do so, this responsibility would fall on the international community". R2P proposed a new approach to addressing humanitarian intervention. Instead of talking about the right to intervene, R2P affirms the responsibility of everyone starting with the sovereign state itself, instead of talking about intervention as a key concept, the commission talks about protection. R2P has made it possible to change the perspective of those who respond to those who need assistance. The ICISS proposed a three-pronged responsibility: the responsibility to try to prevent the breaking out of the crises, the responsibility to react and the responsibility to rebuild. Finally, the report proposed some guidelines applied to the Security Council, in case it was inevitable to undertake non-peaceful coercive measures to respond to the mass atrocity crisis.

In September 2005, 150 plus leaders heads of state and governments signed up the outcome document of the World Summit, thereafter adopted by the UN General Assembly with the resolution 60/01. Paragraphs 138 and 139 of the outcome document are dedicated to the R2P. The language differs slightly from that used in the ICISS report. The scope has been precisely defined into four crimes: genocide, crimes of war, ethnic cleansing and crimes against humanity. States have agreed that the responsibility began with the sovereign state itself to protect its own people. According to par.138 the international community has the responsibility to assist and help that state to fulfill its responsibilities if it proved unable or unwilling. Finally, states agreed on the responsibility of the wider international community to protect the populations worldwide if the state is manifestly failing to protect its people. Par. 139 states that the

international community is “prepared to take collective action in a timely and decisive manner through the UN Security Council, on a case by case basis and in cooperation with relevant regional organizations, should peaceful means be inadequate”

In 2009 the new Secretary-General Ban Ki-moon published the report “Implementing the Responsibility to Protect” in which he formulated a new version of the R2P according to the three Pillars. The First Pillar concerns the responsibility of the state toward its population, the Second Pillar concerns the efforts of the international community in assisting the state, the Third, and the most controversial Pillar declares the responsibility of the international community to act collectively when a state fails to protect its population

It is possible to identify three fundamental dimensions of R2P: prevention, reaction, and reconstruction, which were described in the ICISS report as inherent responsibilities of R2P. However, in the final document of the World Summit there is no reference to reconstruction. The ICISS describes prevention as “the most important dimension of the R2P”. Conflict prevention is the primary aim of the United Nations and Chapter VI of the Charter identifies some of the preventive measures that can be undertaken to prevent crisis such as negotiation, mediation and arbitration. To proceed with effective prevention, it is essential to understand the situation in regions at high risk and to realize that each crisis has its specific characteristics and requires a combination of preventive measures that may change over time. Among the most effective preventive tools are early warning measures, preventive diplomacy and the promotion of international criminal law institutions such as the International Criminal Court and the establishment of ad hoc tribunals.

When prevention proves ineffective and conflict breaks out, the international community is called upon to undertake reactive measures. Where conditions allow,

peaceful coercive measures are preferred. These include political, diplomatic, and economic measures such as restrictions on diplomatic representation, travel restrictions, exclusion of states from regional organizations and restrictions on access to oil. Smart or targeted sanctions should be preferred to avoid further suffering of civilians. When these measures do not succeed, the armed force can be deployed. Article 2 paragraph 4 of the Charter of the United Nations establishes the prohibition of the use of armed force, it declares that “states shall refrain from the threat and use of force”. The Charter allows only two exceptions: actions taken by the security council under Chapter VII and the right of self-defense, individual and collective under Article 51. The ICISS has identified four precautionary criteria that must be satisfied in order to authorize military intervention: the right intention, the last resort, the proportional means and reasonable prospect

Regarding reconstruction, the relationship between R2P and peacebuilding operations is made clear in the ICISS report. Peace-building makes it possible to connect the main objectives of the UN: security and development. Post-war reconstruction provides support to the state to establish a sustainable and lasting peace through the development of local institutions so that a new crisis does not occur.

A problem connected with the Responsibility to Protect is how to define its status: Is it a concept? A principle? Or a norm? Generally, governments prefer to view R2P as a concept. This highlights the presence of an idea, a proposal that requires further development and elaboration, and that over time may become a norm. This definition is considered by many a simplification and discredit. R2P is something to which all acts have agreed to conform. It is embedded in the practice of the United Nations, regional organizations, and individual states. According to ICISS, R2P is to be considered an “emerging guiding principle” with the potential to become an international customary

norm. Most scholars prefer to describe R2P as an emerging norm of international law that redefines the limits of sovereignty. R2P includes both obligations and responsibilities. However, for a new international standard to emerge, it is essential to study the world in which the new standard is implemented and interpreted by individual states.

Many of the controversies surrounding the response of states or their inaction in situations of mass atrocities focus on the role and decisions of the Security Council because it is the body of the UN with primary responsibility for the maintenance of international peace and security. Its task is to make decisions that can prevail over state sovereignty and decide where it is necessary to intervene to save populations at risk. One of the major issues related to the Security Council is the veto power enjoyed by the five Permanent Members (P5). The uneven use of the veto, or its threat, is the main obstacle to effective international action in cases where rapid and decisive action is required to stop or avoid a severe humanitarian crisis. Several proposals have been made to establish a code of conduct to limit the P5 veto and the Security Council paralysis problem.

The African Union is one of the pioneer of the R2P in international debates on human rights. Art.4.par.h of its constitutive charter highlighted the transition from the principle of non-intervention to that of non-indifference and recognised the concept of responsible sovereignty.

The EU is probably the most successful model of conflict prevention in the world, its mere existence makes war between its members impossible. Europeans are defenders of human rights and they believe that state sovereignty should not be understood in an absolute way. . European governments have shown solidarity with the R2P However, it

has been critical in implementing the third pillar of R2P. Divisions remain among EU states over the use of armed force to prevent or stop serious human rights violations.

In the USA the R2P debate became more prominent with the presidency of Barack Obama. he explicitly declared mass atrocities as a strategic foreign policy priority. Although Russia approved the final declaration of the World Summit, it has been hostile to those aspects of R2P that may interfere with traditional conceptions of sovereignty. It sees R2P as an ideological and political justification for the Western powers to cover up humanitarian intervention and at the same time is willing to violate the principle of sovereignty in support of its citizens. Over time, China has become more critical of R2P. It argues that the Responsibility to Protect should limit the use of armed force and make its use more responsible by confirming the authority of the Security Council. China considered the R2P military intervention a way to favour the personal interests of Western states. At the end of 2011, the Chinese initiative of Responsible Protection as a substitute for R2P offered a reinterpretation of the third pillar of R2P.

After the intervention in Libya, Brazil proposed the concept of Responsibility while Protecting (RWP) which suggested the adoption of a code of ethics regarding the practice of R2P, in particular its coercive dimensions. The RWP proposal condemned the limits of the collective security system and called for the wise use of military force in order not to generate more harm than good.

It has been more than fifteen years since the UN General Assembly unanimously adopted the Responsibility to Protect. Through R2P, states have recognized that protecting populations from mass atrocities is an integral and imperative component of state sovereignty. While consensus is very strong on the first two pillars, disagreements and criticism surround coercive measures in the third pillar. Despite state reluctances, especially following the 2011 intervention in Libya, Security Council resolutions related

to the first two pillars of R2P are becoming increasingly common. There are two organizations that are the most influential in promoting the Responsibility to Protect: the International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP) and the Global Centre for the Responsibility to Protect.

On May 18, 2021, the General Assembly passed Resolution A/75/277 reinforcing the importance of R2P and strengthening hopes for future consolidation of the emerging norm in international law. The expectation is that States and the International Community will improve strategies and tools to defend vulnerable populations facing serious mass atrocity crisis

INTRODUZIONE

“The fact that we cannot protect people everywhere

is no reason for doing nothing when we can “¹

Kofi A. Annan, Secretary-General of the UN

Il presente lavoro analizza il principio di diritto internazionale noto come la Responsabilità di Proteggere. Nell’elaborato vengono approfondite le motivazioni che hanno reso necessaria la sua adozione, la sua evoluzione nel tempo, le problematiche e le opinioni controverse che persistono in merito ad un’applicazione, o non applicazione, del suddetto principio.

Alla fine degli anni Novanta il mondo fu teatro di due grandi atrocità di massa: il genocidio perpetrato in Ruanda nel 1994 per mano degli Hutu nei confronti dei Tutsi; ed i crimini di pulizia etnica avvenuti nei Balcani durante il massacro di Srebrenica nel 1995 ed in Kosovo nel 1999. Il primo episodio rappresenta un eclatante gesto di indifferenza ed incapacità d’azione degli Stati più potenti, i quali posero i propri interessi politici davanti a quelli delle vittime decidendo di rimanere spettatori di un orribile spargimento di sangue. Nel secondo caso, uno stallo istituzionale tra gli Stati propensi all’intervento e coloro che si opponevano per motivi politici bloccò la possibilità di sviluppare un’azione collettiva in soccorso degli oppressi².

A fronte di questi avvenimenti nel Duemila venne pubblicato il rapporto *“We the Peoples. The Role of the United Nations³”* redatto dal Segretario-Generale delle Nazioni

¹ K.A.ANNAN, *We the Peoples: the Role of the United Nations in the 21st Century: report of the Secretary-General*, New York, Organizzazione delle Nazioni Unite, 2000, p. 48.

² A.J.BELLAMY, *Responsibility to Protect*, Cambridge, Polity, 2009. pp. 1-2

³ K.A.ANNAN, *We the Peoples: the Role of the United Nations in the 21st Century: report of the Secretary-General*, cit alla nota 1.

Unite Kofi A. Annan (1997-2006), il quale, rivolgendosi alla comunità internazionale, dichiarò l'inammissibilità di accettare il ripetersi di "gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani che offendono ogni precetto della nostra comune umanità"⁴ Nel rapporto si sottolineava la necessità di trovare un rimedio al dilemma dell'intervento umanitario: alcuni critici sostenevano, e sostengono tuttora, che il concetto stesso di intervento umanitario debba essere interamente ridefinito poiché spesso viene utilizzato degli Stati più potenti come espediente per interferire negli affari interni degli Paesi in via di sviluppo facendo venir meno il principio di sovranità ed il correlato principio di non-ingerenza, proprio di ogni Stato sovrano. Seguì un dibattito focalizzato sulla conciliazione di due principi fondamentali sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite: l'obbligo di proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali, ed il principio di non-interferenza congiunto al divieto di minaccia ed uso della forza armata all'interno del territorio di uno Stato, stabilito all'art.2. par. 4 della Carta dell'ONU⁵.

La richiesta del Segretario-Generale Annan di trovare una soluzione alle atrocità dei crimini di massa ed al binomio intervento umanitario-principio di sovranità venne accolta positivamente dal governo canadese il quale istituì la Commissione Internazionale sull'Intervento e sulla Sovranità dello Stato (International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS), presieduta da Gareth Evans e Mohamed Sahnoun.

⁴ K.A.ANNAN, *We the Peoples: the Role of the United Nations in the 21st Century: report of the Secretary-General*, cit alla nota 1.

⁵ L'articolo 2 par. 4 della Carta delle Nazioni Unite stabilisce che: "I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite", adottato il 26 giugno 1945. Testo originale disponibile al sito: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>. Per la versione tradotta in italiano della Carta delle Nazioni Unite: <https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1.%20Statuto-onu.pdf>

Nel 2001 la Commissione presentò il rapporto “The Responsibility to Protect⁶” che confermava il concetto che la sovranità statale fosse intrinseca non solo di privilegi, ma anche di responsabilità alle quali lo Stato è tenuto nei confronti dei propri cittadini. Questa designazione implica che l’incapacità di uno Paese di fornire protezione alla sua popolazione comporta la diminuzione della sua sovranità e del diritto di non-interferenza da parte delle altre Potenze. Viene conferito alla comunità internazionale il compito di assistere e supportare lo Stato in difficoltà nel garantire la tutela ai suoi cittadini, ed in ultima istanza, il dovere di intervenire laddove quest’ultimo fallisca nel fornire una protezione opportuna.

Durante il World Summit delle Nazioni Unite del 2005 il principio venne adottato all’unanimità dai capi di Stato e di Governo con la risoluzione A/RES/60/1 che precisa lo scopo della Responsabilità di Proteggere (R2P) limitandola a quattro crimini specifici: genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l’umanità. Da un lato la R2P rafforza l’idea presente all’interno della comunità internazionale riguardo l’esistenza di valori assoluti ed inderogabili la cui violazione fa insorgere una responsabilità internazionale; dall’altro lato accresce la paura dei Paesi in via di sviluppo, e non solo, di nuove forme di ingerenza mascherata da intervento umanitario.

Il presente elaborato è strutturato in tre capitoli. Nel primo vengono disquisiti alcuni principi fondamentali di diritto internazionale necessari per identificare la natura, lo scopo e le prospettive future della Responsabilità di Proteggere. Questa sezione si apre con la definizione del principio di sovranità, le prime formulazioni di Bodin e Hobbes, la consacrazione del concetto in seguito alla Pace di Vestfalia del 1648, la sua evoluzione nello Stato contemporaneo e nelle Nazioni Unite, concludendo con la nuova

⁶ International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The responsibility to protect: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa, International Development Research Centre, 2001 disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/resources/the-responsibility-to-protect-report-of-the-international-commission-on-intervention-and-state-sovereignty-2001/> . In seguito in nota come ICISS Report.

prospettiva di “Sovereignty as Responsibility” di Francis Deng. Segue un sottocapitolo dedicato alla responsabilità internazionale analizzata attraverso lo studio del “Progetto di Articoli sulla Responsabilità Internazionale degli Stati per atti internazionalmente illeciti⁷”, redatto dalla Commissione del Diritto Internazionale nel 2001. Il primo capitolo prosegue affrontando la tematica del ricorso alla forza armata, la situazione prima e dopo l’entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite nel 1945, la consacrazione del divieto dell’uso della forza armata con particolare riferimento all’art.2 par.4, le eccezioni presentate da tale divieto ed il concetto di sicurezza collettiva in capo al capitolo VII della Carta. Questa parte si conclude con un’introduzione ai diritti umani.

Il secondo capitolo si focalizza sulla nozione di “Responsabilità di Proteggere”. È strutturato seguendo l’*excursus* storico compiuto dal principio. Vengono ripercorse le principali tappe dall’evoluzione della R2P fino al suo consolidamento e perfezionamento. L’attenzione è posta su tre momenti specifici: il rapporto della Commissione Internazionale sull’Intervento e sulla Sovranità dello Stato, i paragrafi 138 e 139 della risoluzione dell’Assemblea Generale A/RES/60/1 ed il rapporto del Segretario-Generale Ban Ki-moon (2007-2016) intitolato “Implementing the Responsibility to Protect⁸”. Segue la descrizione dei quattro crimini che innescano la risposta della Responsabilità di Proteggere, ovvero: genocidio, i crimini di guerra, la pulizia etnica e i crimini contro l’umanità. Il secondo capitolo prosegue con l’analisi dei tre momenti fondamentali del principio: la prevenzione, la reazione e la ricostruzione. Viene proposta un’analisi del rapporto tra la Responsabilità di Proteggere e l’intervento umanitario, distinzione che rappresenta un punto cardine per la comprensione del

⁷ Traduzione dell’inglese “Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts”

⁸ Rapporto dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Implementing the responsibility to protect : Report of the Secretary-General*, A/63/677, 12 gennaio 2009, disponibile al sito: <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/report-of-the-secretary-general-implementing-the-responsibility-to-protect/>

principio. Chiude il secondo capitolo il quesito sull'identificazione dello *status* della Responsabilità di Proteggere. È un concetto? Un principio? O una norma?.

Il terzo capitolo è volto ad analizzare i limiti e le potenzialità della Responsabilità di Proteggere. Nella prima parte vengono presentate alcune delle criticità legate al Consiglio di Sicurezza. Segue un'analisi delle posizioni di alcuni Stati in merito all'applicazione della R2P. Infine vengono valutate le proposte alternative avanzate da Cina e Brasile, rispettivamente "*Responsible protection*" e "*Responsibility while protecting*". Conclude la tesi un resoconto del *Global Centre for the Responsibility to Protect* emesso in occasione del quindicesimo anniversario dall'entrata in vigore della Responsabilità di Proteggere.

CAPITOLO 1

FONDAMENTI PER COMPRENDERE LA

RESPONSABILITÀ DI PROTEGGERE

1. LA SOVRANITÀ

1.1 INTRODUZIONE DEL PRINCIPIO DI SOVRANITÀ

Il principio di sovranità è considerato un fondamento del diritto internazionale. Il concetto non è statico, ma soggetto a cambiamento. Nel corso della storia il suo significato è mutato numerosamente in corrispondenza delle diverse concezioni di Stato e di diritto.

Nel *Dizionario di Politica* (1991), Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino definiscono la sovranità come “il concetto politico giuridico [che] serve a indicare il potere di comando in ultima istanza in una società politica e, conseguentemente, a differenziare questa dalle altre associazioni umane, nella cui organizzazione non vi è un tale potere supremo, esclusivo e non derivato [...]”. Ovviamente la sovranità si configura in modi diversi a seconda delle diverse forme di organizzazione del potere, che si sono date nella storia dell’umanità⁹”.

Alla fine del Cinquecento, con il filosofo francese Bodin, appare per la prima volta un’elaborazione moderna della sovranità correlata al concetto di Stato “per indicare in tutta la sua pienezza il potere statale, unico ed esclusivo soggetto della politica¹⁰”. Prima di questa formulazione il potere della Chiesa Cattolica costituiva la più grande ed universale comunità. Rappresentava un elemento centrale della vita pubblica e gli individui erano legati tra loro dal senso di appartenenza ad un credo comune. La sovranità era un concetto religioso, piuttosto che politico¹¹. Si riferiva al potere di Dio ed alla relazione tra Dio e gli esseri umani.

⁹ N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di Politica*, Torino, UTET, 1991, p. 1102

¹⁰ D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Bari, Editori Laterza, 2004, p.4.

¹¹ J. B. ELSHTAIN, *Sovereignty: God, State and Self*, New York, Basic Books, 2008, p. XV.

Durante il periodo medievale, la sovrapposizione del potere spirituale e temporale permise alla Chiesa di ottenere l'indipendenza dall'approvazione politica. Tuttavia, l'unità della Chiesa Cattolica venne travolta dalla Riforma Protestante e dalle successive guerre di religione. Nel 1517, Martin Lutero tentò di riformare la Chiesa Cattolica con l'affissione delle 95 tesi alla chiesa di Wittenberg. Da quel momento le incessanti tensioni religiose e le rivendicazioni dei singoli Stati produssero un susseguirsi di guerre che caratterizzarono il XVI e XVII secolo. Si crearono nuovi Stati territoriali fondati sulla collocazione del potere esclusivamente nelle mani del sovrano e si affermò la sua supremazia nei confronti di qualsiasi altro soggetto del territorio statale¹².

Nel 1986, lo storico inglese H. Hinsley, descrivendo la sovranità statale scrisse: "è presente un'autorità finale ed assoluta all'interno della comunità politica [...] e nessuna autorità finale ed assoluta può esistere altrove"¹³.

Dalla fine del XX secolo, in seguito alla decadenza dello stato moderno, l'affermazione delle società democratiche ed il rafforzamento delle interdipendenze tra gli Stati, il concetto di sovranità è entrato in crisi logorando i consueti poteri dello Stato sovrano¹⁴. Secondo alcuni studiosi stiamo vivendo in un "ordine post-sovrano"¹⁵ caratterizzato da una perdita di controllo da parte dei singoli Stati a favore di organizzazioni internazionali e sovranazionali che stanno accrescendo il loro potere decisionale nelle questioni interne ed esterne dei singoli Stati e della comunità internazionale.

¹² G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1998, p.101

¹³ F. H. HINSLEY, *Sovereignty*, Cambridge, Cambridge University Press, 2nd edition, 1986, p.26.

¹⁴ N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di Politica*, cit alla nota 9, pp. 1109-1110.

¹⁵ HELLER, H. *Sovereignty: A Contribution to the Theory of Public and International Law*. Oxford, Oxford University Press, 2019, p.5

1.2 LE ORIGINI: DA BODIN ALLA PACE DI VESTFALIA

1.2.1 Jean Bodin e la sovranità moderna

Jean Bodin, giurista e filosofo francese, è considerato il “padre¹⁶” della teoria moderna della sovranità. Nacque ad Angers nel 1529, in un’epoca dilaniata da guerre civili e religiose che condizionarono la situazione sociale e politica della Francia durante la seconda metà del XVI secolo. Bodin sosteneva che per porre rimedio a questo disordine fosse necessario il rafforzamento della monarchia a scapito del potere ecclesiastico e feudale. L’autore visse nel periodo di “tradizione dal passaggio dal sistema feudale allo Stato nazionale¹⁷”.

Nella celebre opera “*De Republica libri sex*¹⁸” Bodin definisce i concetti di Stato e sovranità. All’interno del primo libro, l’autore esplicita la sua idea di Stato: “la moltitudine delle famiglie e delle cose che hanno in comune, governato dalla sovrana potestà e dal diritto¹⁹”. Si evince che il potere sovrano rappresenta l’essenza dello Stato, e che il governo è condizionato e finalizzato da un valore morale. Bodin prosegue descrivendo il ruolo del cittadino che è “un uomo libero che dipende dalla sovranità altrui²⁰”. Escludendo la classe servile, non rientrante nell’accezione di “libero”, la popolazione si divide in due categorie principali: il sovrano e i cittadini. Nella società

¹⁶ J. MARITAIN, “The Concept of Sovereignty”, *The American Political Science Review*, vol. 44, no. 2, 1950, pp. 344

¹⁷ W.M.A. DUNNING, “Jean Bodin on Sovereignty”, *Political Science Quarterly*, Vol. 11, No. 1, The Academy of Political Science, 1896, p.85

¹⁸ J. BODIN, *De Republica libri sex*, 1586, in A. DI BELLO, *Stato e sovranità nel De Republica libri sex di Jean Bodin*, Napoli, Liguori Editore, 2014,

¹⁹ *Ibid*, Libro I p. 1, nell’edizione latina: “Respublica est familiarum rerumque inter ipsas communium summa potestate ac ratione moderata multitudo (la Repubblica è la moltitudine delle famiglie e delle cose che hanno in comune, governata dalla sovrana potestà e dal diritto),

²⁰ *Ibid*, Libro I, cap VI, “Liber homo qui summae alterius potestatis”

descritta dal giurista l'assoggettamento al potere sovrano diventa l'unica prova di cittadinanza. Il riconoscimento di un unico sovrano è il criterio fondante dello Stato²¹.

Per Bodin, il sovrano non possiede un'autorità sovramondana, egli esercita un potere supremo nei confronti dei suoi sudditi, ma è vincolato dalla "legge di Dio e della natura²²" e dalla volontà del regnante di governare secondo un ordine morale.

Al capitolo ottavo del primo libro, l'autore descrive la sovranità come un "potere assoluto e perpetuo che è proprio dello Stato". Laddove il termine *assoluto* precisa il carattere indipendente del potere sovrano rispetto a qualsiasi altro tipo di autorità. Mentre l'espressione *perpetuo* va interpretata nel senso di: per tutta la vita del sovrano, evidenziando il principio della continuità dello Stato²³.

Per cogliere ciò che Bodin considera come sovranità è opportuno delucidare il ruolo che l'autore affida al sovrano, ovvero a colui che detiene il "potere supremo di fare ed abrogare le leggi²⁴". I sudditi del sovrano, precisa il giurista, sono vincolati dalle sue leggi anche se egli è un tiranno. La sovranità è un "fatto politico" che consiste nel possesso e nell'esercizio del potere supremo, la distinzione tra un vero sovrano e un tiranno si fonda esclusivamente su principi morali, ed è determinata dalla modalità in cui viene esercitato il potere²⁵.

²¹ W.M. A. DUNNING, "Jean Bodin on Sovereignty", *Political Science Quarterly*, cit alla nota 17, p.91.

²² J. BODIN, *De Republica libri sex*, 1586, in A. DI BELLO, *Stato e sovranità nel De Republica libri sex di Jean Bodin*, cit alla nota 18, Libro I, cap 8.

²³ A. DI BELLO, *Stato e sovranità nel De Republica libri sex di Jean Bodin*, Napoli, Liguori Editore, 2014, p.114

²⁴ J. BODIN, *De Republica libri sex*, 1586, in A. DI BELLO, *Stato e sovranità nel De Republica libri sex di Jean Bodin*, cit alla nota 18, Libro I, Cap 10, p.155

²⁵ W.M. A. DUNNING, "Jean Bodin on Sovereignty", *Political Science Quarterly*, cit alla nota 17, pp. 95-96.

1.2.2. Il Leviatano di Thomas Hobbes

Nel 1651, Thomas Hobbes pubblicò il *Leviatano*, opera maestra del filosofo inglese. La sua riflessione sul mondo e la descrizione della necessità di un'autorità sovrana forniscono le basi per un ulteriore sviluppo della teoria della sovranità. Lo scenario storico in cui l'autore vive, profondamente segnato dalle guerre civili in Inghilterra, dai conflitti religiosi e dalla Riforma, lo spinge a dipingere un ritratto particolarmente tetro della natura umana e della vita al di fuori dello Stato.

Nel *Leviatano*, il filosofo studia l'origine del potere e gli elementi che costituiscono il rapporto tra l'uomo e lo Stato. Egli individua due principi fondamentali e interconnessi: la sovranità e la rappresentanza. In quest'opera, Hobbes elabora la propria teoria dello Stato relativa al concetto moderno di sovranità rappresentativa²⁶: “un corpo politico unitario capace di trasformare la condizione naturale degli individui. Colui che detiene il potere è indipendente, sebbene influenzato dal dovere di conseguire il bene comune”. Lo Stato si forma per decisione di tutti gli individui, è il prodotto di un meccanismo artificiale: “*For by art is created that great LEVIATHAN, called a “COMMONWEALTH”, or STATE (in Latin CIVITAS)*²⁷”. I cittadini scelgono di porre fine alla situazione di *bellum omnium contra omnes*, ovvero la guerra di tutti contro tutti, accettando di deporre le armi e di cedere tutti i diritti, ad eccezione del diritto alla vita, ad un uomo, o un'assemblea di uomini, il Leviatano. Scrive l'autore: “*I authorize and give up my right of governing myself to this man, or to this assembly of men, on this*

²⁶ A. DI BELLO, *Sovranità e rappresentanza. La dottrina dello Stato in Thomas Hobbes*, Napoli, Istituto per gli Studi Filosofici, 2010, p.11

²⁷ T. HOBBS, *Leviatano*, in A. DI BELLO, *Sovranità e rappresentanza. La dottrina dello Stato in Thomas Hobbes*, Napoli, Istituto per gli Studi Filosofici, 2010, p.27, “attraverso l'arte viene creato quell'enorme leviatano chiamato “Commonwealth” o Stato (in latino CIVITAS)”

*condition, that thou give up thy right to him, and authorize all his actions in like manner*²⁸”.

Hobbes condivide la rappresentazione di Bodin dello Stato come unico ordinamento sovrano, tuttavia differisce dall'autore angevino per quanto concerne l'origine della sovranità. Attraverso la stipulazione del contratto sociale gli individui pongono fine alla situazione di tutti contro tutti e raggiungono uno stato civile²⁹. Prima del contratto sociale l'uomo viveva nello “Stato di Natura”, descritta dall'autore come “*solitary, poore, nasty, brutish and short*³⁰”. Si tratta di una realtà disordinata e caotica, dominata dalle “passioni primordiali, l'egoismo, l'anarchia ed il bisogno di sopravvivenza³¹”. Ciascun membro della comunità cede ad un'unica persona tutti i suoi diritti e poteri³². Da questo trasferimento ha origine il corpo politico, il quale rappresenta l'essenza della sovranità³³.

Hobbes immagina una sovranità assoluta, governata da un sovrano che viene rappresentato come un “Dio mortale cui è dovuta la pace e la difesa, sotto il Dio immortale³⁴”. Il sovrano è detentore di un potere assoluto che svolge la funzione legislativa, giudiziaria ed esecutiva e nessun individuo può ostacolarlo nel suo ruolo³⁵.

²⁸ *Ibid*, p.109

²⁹ D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto Internazionale*, (Seconda edizione), Milano, Giuffrè Editore, 2018, p.18

³⁰ T. HOBBS, *Leviatano*, in A. DI BELLO, *Sovranità e rappresentanza. La dottrina dello Stato in Thomas Hobbes*, Napoli, Istituto per gli Studi Filosofici, 2010, Cap. XIII

³¹ D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto Internazionale*, cit alla nota 29, p.18

³² T. HOBBS, *Human Nature*, in A. DI BELLO, *Sovranità e rappresentanza. La dottrina dello Stato in Thomas Hobbes*, Napoli, Istituto per gli Studi Filosofici, 2010 pp.106-107, “When a man covenanteth to subject his will to the command of another, he obligeth himself to this, that he resign his strength and means to him, whom he covenanteth to obey; and hereby, he that is to command may by the use of all their means and strength, be able by the terror thereof, to frame the will of them all to unity and concord amongst themselves”.

³³ W.M. A. DUNNING, “Jean Bodin on Sovereignty”, *Political Science Quarterly*, cit alla nota 17, p. 99.

³⁴ A. DI BELLO, *Sovranità e rappresentanza. La dottrina dello Stato in Thomas Hobbes*, cit alla nota 26, p.19.

³⁵ *Ibid*, p.103.

Egli può porre fine alla guerra di tutti contro tutti e fornire una protezione duratura per i suoi abitanti.

1.2.3 La Pace di Vestfalia

L'origine e la storia del concetto di sovranità sono strettamente legati alla natura e all'evoluzione dello Stato, ed in particolare allo sviluppo di una autorità centralizzata nell'Europa moderna³⁶. Successivamente alla Pace di Vestfalia, nel 1648, l'organizzazione politica decentralizzata, tipica della società feudale, cede il posto al "sistema di Stati vestfaliano³⁷", nel quale tutti gli Stati sovrani sono egualmente indipendenti dalle interferenze esterne³⁸ per quanto concerne il controllo del territorio e della popolazione.

Per convenzione, la disciplina delle Relazioni Internazionali è solita considerare la pace di Vestfalia l'origine della "sovranità tradizionale", altrimenti chiamata "sovranità vestfaliana³⁹". In passato, prima della "rivoluzione moderna della sovranità, nessuna autorità legittima era suprema all'interno del territorio⁴⁰". Durante il Medioevo, tutti coloro che credevano nel cristianesimo erano considerati membri di un unico organismo, all'interno del quale gli individui trovavano la propria identità e scopo. In quest'epoca si viveva secondo la stessa legge ed i soli principi morali. Indubbiamente non tutti gli individui erano uguali. L'organismo era strutturato secondo un complesso

³⁶ J. GRITTERSOVÁ, *The evolution of the concept and the role of sovereignty*, Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 1999, pp.105-106

³⁷ J. A. CAMILLERI, J. FALK, *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmented World*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 1992, p.14.

³⁸ *Ibid*, p.29

³⁹ L. GLANVILLE, "The Myth of Traditional Sovereignty", in *International Studies Quarterly*, Vol. 57, No. 1, 2013, pp. 79-80.

⁴⁰ D. PHILPOTT, "An Introduction and Brief History", in *Journal of International Affairs*, Vol. 48, No. 2, 1995, p. 360.

sistema gerarchico che poneva il papa e l'imperatore all'apice, ed a seguire, re, baroni, vescovi, duchi, conti, contadini e schiavi⁴¹.

L'espressione "Pace di Vestfalia" viene comunemente utilizzata per indicare i trattati bilaterali che posero fine alla Guerra dei Trent'anni nel 1648. Un trattato venne firmato a Osnabrück, sede delle delegazioni protestanti, tra l'Impero asburgico e la Svezia. Un secondo trattato venne sottoscritto tra la Francia e l'Impero a Münster, sede della rappresentanza cattolica. Questi due accordi sanciscono il passaggio dal vecchio al nuovo mondo⁴².

David Boucher, teorico politico e filosofo di Relazioni Internazionali, sostiene che i trattati di Osnabrück e Münster abbiano fornito le basi per il sistema degli Stati moderni e conferito un riconoscimento formale. Secondo l'autore, "la pace segnò la nascita del sistema internazionale moderno⁴³". I motivi scatenanti e la lunghezza della Guerra dei Trent'anni portarono molti studiosi a credere che l'uomo necessitasse di un'autorità forte ed assoluta, capace di regolare pacificamente la vita degli individui. Con i trattati si riconosce l'affermarsi di una società di Stati fondata sul principio di sovranità territoriale, di cui il sovrano conserva un controllo esclusivo⁴⁴. La sovranità diventa una forma di legittimazione⁴⁵. In un ordine mondiale costituito da un sistema di Stati sovrani, quest'ultimi riconoscono l'autorità esclusiva degli altri Stati all'interno dei propri territori e condannano qualsiasi forma di ingerenza ed interferenza da parte degli

⁴¹ *Ibid.*

⁴² L. GLANVILLE, "The Myth of Traditional Sovereignty", in *International Studies Quarterly*, cit alla nota 37, p. 83

⁴³ D. BOUCHER, *Political Theories of International Relations: From Thucydides to the Present*, Oxford, Clarendon Press, 1998, p.289

⁴⁴ G. EVANS, J. NEWNHAM, *The dictionary of world politics: a reference guide to concepts, ideas and institutions*. New York, Harvester Wheatsheaf, 1990, p.420

⁴⁵ A. OSIANDER, "Sovereignty, International relations, and the Westphalian Myth", in *International Organization*, Vol.55, No.2, 2001, p. 278

altri Paesi. La nozione vestfaliana di sovranità attribuisce al sovrano il completo controllo degli affari interni del suo territorio al fine di ridurre i conflitti e promuovere la pace⁴⁶. Siccome questa autorità venne conferita con il tentativo di porre fine alle guerre di religione e ridurre le tensioni causate dalle divisioni religiose e politiche, il controllo assoluto era effettivamente basato sull'uniformità religiosa e culturale⁴⁷, ma questa veniva imposta dal sovrano, non era fondata sulla tolleranza e sul multiculturalismo.

⁴⁶ D. CROXTON, "The peace of Westphalia of 1648 and the Origins of Sovereignty", in *The International History Review*, Vol.21, No.3, 1999, p.570

⁴⁷ P.M.R. STIRK, "The Westphalian model and sovereign equality" in *Review of International Studies*, Vol.38, No.3, 2012, p.644

1.3 LO STATO NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Lo Stato è considerato la pietra angolare del sistema internazionale e la sovranità statale garantisce ordine, stabilità e prevedibilità nelle Relazioni Internazionali⁴⁸. In quanto soggetto originario della comunità internazionale, lo Stato è produttore di atti e norme giuridiche interstatali ed è l'unico ad essere destinatario di tutte le norme di diritto internazionale generale⁴⁹.

Lo Stato viene definito, all'art.1 della Convenzione di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati del 26 dicembre 1933, "come una persona di diritto internazionale che dovrebbe possedere i seguenti requisiti: una popolazione permanente, un territorio definito, un governo, e la capacità di stringere relazioni con gli altri Stati⁵⁰".

Analizzando le competenze dello Stato, legate alla sfera della sovranità, è opportuno distinguere tra sovranità interna e sovranità esterna. La prima si riferisce al potere effettivo ed esclusivo dello Stato esercitato all'interno della sua giurisdizione territoriale. L'effettività è un requisito fondamentale in quanto determina la capacità di esercitare il potere di "far rispettare le proprie leggi, sentenze ed atti amministrativi⁵¹" sulla comunità territoriale. L'esclusività della giurisdizione territoriale si riferisce al potere legislativo, giudiziario ed amministrativo unico dello Stato all'interno del proprio territorio. Esso non è soggetto alla giurisdizione di uno Stato straniero, o a qualsiasi legge straniera diversa dal diritto internazionale. Secondo quanto affermato dalla Corte

⁴⁸ R. THAKUR, *Reviewing the Responsibility to Protect. Origins, Implementation and controversies*, New York, Routledge, 2019, p. 35

⁴⁹ D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto Internazionale*, cit alla nota 29, p.333

⁵⁰ Società delle Nazioni, *Convention on Rights and Duties of States adopted by the Seventh International Conference of American States*, Montevideo, 26 dicembre 1933, disponibile al sito: <https://treaties.un.org/>

⁵¹ D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto Internazionale*, cit alla nota 29, p.335

Permanente di Giustizia Internazionale (CPGI) nel *caso Wimbledon* del 1923, il diritto di concludere accordi internazionali è un attributo della sovranità dello Stato⁵².

L'aspetto esterno della sovranità sottolinea l'indipendenza e l'uguaglianza degli Stati ed il fatto che essi sono i soggetti diretti ed immediati del diritto internazionale. Il principio di uguaglianza sovrana degli Stati venne definito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1970. Venne affermato che “tutti gli Stati godono dell'uguaglianza sovrana. Hanno uguali diritti e doveri e sono uguali membri della comunità internazionale, nonostante le differenze economiche, sociali, politiche e di altra natura. In particolare, l'uguaglianza sovrana fa riferimento all'uguaglianza giudiziaria, al fatto che ogni Stato gode dei diritti inerenti alla piena sovranità ed ha il dovere di rispettare la personalità degli altri Stati. L'integrità territoriale e l'indipendenza politica degli Stati sono inviolabili. Ciascuno è libero di scegliere il proprio sistema politico, sociale, economico e culturale. Infine ogni Stato ha il dovere di adempiere pienamente e in buona fede ai suoi obblighi internazionali e di vivere in pace con gli altri Stati⁵³”.

1.3.1 La sovranità territoriale nel lodo arbitrale dell'isola di Palmas

Il lodo arbitrale dell'isola di Palmas⁵⁴ si riferisce alla sentenza della Corte Permanente di Arbitrato (CPA) pronunciata in conformità dell'accordo speciale concluso il 23 gennaio 1925 tra gli Stati Uniti d'America e i Paesi Bassi. Al termine della guerra tra Stati Uniti e Spagna, quest'ultima aveva rinunciato, con il trattato di Parigi del 10 dicembre 1869, all'arcipelago delle Filippine e l'isola di Palmas era ritenuta dagli

⁵² CPGI, *S.S. “WIMBLEDON”*, 17 Agosto 1923, disponibile al sito: https://legal.un.org/PCIJsummaries/documents/english/5_e.pdf

⁵³ Risoluzione dell'Assemblea Generale, *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations*, Resolution 2625 (XXV) 24 ottobre 1970, disponibile al sito: <https://digitallibrary.un.org/record/202170>

⁵⁴ Corte Permanente di Arbitrato, *Island of Palmas case (Netherlands, USA)*, 4 aprile 1928, Vol. II, pp.829-871, disponibile al sito: https://legal.un.org/riaa/cases/vol_II/829-871.pdf

statunitensi come parte integrante del territorio ceduto. Il 21 gennaio 1906, il governatore della provincia di Moro, il generale Leonard Wood, compì una missione d'ispezione dei territori ceduti, trovando issata, sull'isola di Palmas, la bandiera dei Paesi Bassi. Nacque così una controversia tra Stati Uniti e Paesi Bassi relativa alla sovranità dell'isola. I primi, come successori dei diritti della Spagna nelle Filippine, basavano il loro titolo sulla scoperta e sulla secessione dell'isola. Dall'altra parte, il governo olandese sosteneva che non ci fosse una prova effettiva della scoperta da parte della Spagna e contestava il principio di continuità, in quanto l'Olanda esercitava i diritti di sovranità effettiva sul territorio dal 1677.

Incapaci di trovare un accordo consensuale, i governi affidarono all'arbitro Max Huber il compito di risolvere autorevolmente la questione della sovranità dell'isola⁵⁵. Le ratifiche vennero scambiate a Washington l'1 Aprile 1925 ed il caso venne chiuso il 3 marzo 1928. Nella sentenza, l'arbitro esprimeva alcune considerazioni generali sul principio di sovranità in relazione al territorio. Max Huber dichiarò che “ la sovranità, nelle relazioni tra gli Stati, significa indipendenza. L'indipendenza determina il diritto di esercitare su una parte di globo, ad esclusione di ogni altri Stato, le funzioni di uno Stato⁵⁶”. L'arbitro prosegue precisando che “la sovranità territoriale [...] comporta il diritto esclusivo di svolgere le attività dello Stato”, questo diritto prevede “l'obbligo di proteggere all'interno del territorio i diritti di altri Stati, in particolare il loro diritto all'integrità e all'invulnerabilità in pace e in guerra, oltre ai diritti che ogni Stato può rivendicare per i suoi cittadini in territorio straniero. Lo Stato che non esercita la sua sovranità territoriale in maniera corrispondente a queste circostanze, non può adempiere

⁵⁵ D.E. KHAN, “Max Huber as Arbitrator: The Palmas (Mingas) Case and Other Arbitrations”, in *European Journal of International Law*, Vol.18, Issue 1, febbraio 2007, pp. 145–170.

⁵⁶ CPA, *Island of Palmas case (Netherlands, USA)*, cit alla nota 54, p.839

a tale dovere⁵⁷”. Infine, Max Huber ha aggiunto che “la Spagna non poteva trasferire più diritti di quelli che possedeva⁵⁸” ed inoltre affinché fosse riconosciuta la sovranità territoriale doveva esserci una un “esercizio continuato e incontrastato” della stessa. Il contenzioso si concluse a favore dei Paesi Bassi ai quali venne riconosciuto il titolo di sovranità in quanto ottenuto “con l’esercizio continuato ed incontrastato del potere statale durante un lungo periodo di tempo dopo l’anno 1700⁵⁹”.

Va ricordato che la sovranità territoriale dello Stato deve adempiersi conformemente alle norme generali di diritto internazionale, nel rispetto degli interessi fondamentali della comunità internazionale⁶⁰.

⁵⁷ *Ibid*, pp. 838-839

⁵⁸ *Ibid*, p. 842

⁵⁹ *Ibid*, p. 869

⁶⁰ D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto Internazionale*, cit alla nota 29, p.363

1.4 LA SOVRANITÀ NELLE NAZIONI UNITE

Il principio di sovranità è considerato uno dei concetti portanti del diritto internazionale moderno. Al termine della Seconda Guerra Mondiale gli Stati, stremati dagli orrori degli ultimi trent'anni, avvertirono la necessità di fondare un'organizzazione capace di mantenere la pace e la sicurezza internazionale, sviluppare relazioni amichevoli tra le diverse nazioni, conseguire la cooperazione internazionale e promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁶¹. Fu così che venne istituita nel 1945 l'Organizzazione delle Nazioni Unite.

All'articolo 2 par. 1 della Carta delle Nazioni Unite compare la frase "sovereign equality⁶²", ovvero sovrana eguaglianza. Si tratta di una parola introdotta dalla Carta nel diritto internazionale che porta con se un profondo cambiamento. "Sovrana uguaglianza" non si riferisce semplicemente alla somma di sovranità degli Stati e uguaglianza di essi, ma ha un significato più profondo⁶³. La sovranità è un principio che è sempre stato difeso da tutti gli Stati, comprese le grandi potenze. Diversamente l'uguaglianza è un principio maggiormente invocato dagli Stati più deboli contro le azioni, le aspirazioni e le presunzioni delle nazioni vicine o dei Paesi più potenti. Come principio del diritto internazionale moderno, l'uguaglianza degli Stati (cristiani) venne riconosciuta nei trattati di Vestfalia del 1648; indipendentemente dalla fede cattolica o protestante dello Stato, e dalla forma di governo monarchico o repubblicano, la condizione di Stato veniva ugualmente riconosciuta e protetta.

⁶¹ J.J. SHESTACK, O.SCHACHTER, P. KENNEDY "The Charter's Origins in Today's Perspective" in *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, Vol. 89, 5-8 aprile 1995, p.50.

⁶² L'articolo 2, par.1 della Carta delle Nazioni Unite stabilisce che: "The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members", cit alla nota 5

⁶³ B. SIMMA, D.E. KHAN, G. NOLTE, A. PAULUS, N. WESSENDORF, *The Charter of the United Nations; A Commentary*, Vol.I, (terza edizione) , Oxford, Oxford Scholarly Authorities on International Law, 2012 , p.124.

La nozione di sovrana eguaglianza apparve per la prima volta nella Dichiarazione di Mosca del 30 ottobre 1943, nella quale gli Stati Uniti, il Regno Unito, la Cina e l'Unione Sovietica dichiararono la necessità di istituire un'organizzazione internazionale fondata sul "principio della sovrana eguaglianza di tutti gli Stati amanti della pace⁶⁴".

Durante la conferenza di San Francisco del 1945⁶⁵, la sovrana eguaglianza venne deliberatamente adottata come nuovo termine. In questa combinazione, la sovranità intendeva escludere la superiorità giuridica di uno Stato rispetto ad un altro, ma non escludere un ruolo più importante della comunità internazionale rispetto a tutti i suoi membri⁶⁶. La sovranità riconosciuta dalle Nazioni Unite è ben lontana dall'essere assoluta⁶⁷. La sovranità è diventata uno strumento per lo Stato al servizio degli interessi dei cittadini. Essa deve essere adempiuta con l'opportuna responsabilità.

⁶⁴ *Ibid*, p.141

⁶⁵ Tra il 25 aprile ed il 26 giugno, i delegati di cinquanta nazioni si riunirono a San Francisco, in California, USA alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'Organizzazione Internazionale. La Conferenza portò all'istituzione della Carta delle Nazioni Unite e dello Statuto della nuova Corte Internazionale di Giustizia. Per un approfondimento consultare il sito: <https://www.un.org/en/about-us/history-of-the-un/san-francisco-conference>

⁶⁶Per un approfondimento consultare B FASSBENDER, *UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective*, Kluwer Law International, 1998.

⁶⁷ Rapporto dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, A/47/277 - S/24111, 17 giugno 1992, disponibile al sito: https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf, par. 17 "The time for absolute and exclusive sovereignty, however has passed, its theory was never matched by reality".

1.5 IL DOMINIO RISERVATO

L'articolo 2 paragrafo 7 della Carta delle Nazioni Unite racchiude uno dei principi fondamentali dell'Organizzazione. Nel testo viene dichiarato che “nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato, né obbliga i membri a sottoporre tali questioni ad una procedura di regolamento in applicazione del presente Statuto; questo principio non pregiudica però l'applicazione di misure coercitive a norma del capitolo VII⁶⁸”.

Questo paragrafo venne concepito per rendere la *domestic jurisdiction*, ovvero la competenza interna di uno Stato, altresì chiamata dominio riservato, un principio basilare delle Nazioni Unite e non una semplice “formula tecnica e legale⁶⁹”. Lo scopo originario del dominio riservato è quello di proteggere la sovranità degli Stati membri. La competenza in materia delle Nazioni Unite è esclusiva a materie che non rientrano nella giurisdizione interna degli Stati membri. Le Nazioni Unite non possono quindi, intervenire, o interferire, nelle questioni domestiche dei singoli Stati membri.

Secondo quanto proposto, l'art 2. par.7 protegge lo Stato unicamente dalle azioni condotte dalle Nazioni Unite, escludendo le misure intraprese da altri Paesi. Ciò nonostante, il suddetto articolo è stato spesso interpretato come espressione del principio generale di non-intervento⁷⁰. Coloro che condividono questa interpretazione

⁶⁸ L'Articolo 2, par. 7 della Carta ONU dichiara che : “Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.”cit alla nota 5

⁶⁹ B. SIMMA, D.E. KHAN, G. NOLTE, A. PAULUS, N. WESSENDORF, *The Charter of the United Nations; A Commentary*, cit alla nota 63 p.282

⁷⁰ D. MCGOLDRICK, “The principle of non intervention:human rights” in *The United Nations and the Principles of International Law*, (Prima Edizione) New York, Routledge, 1994.

considerano l'art.2. par.7 una *lex specialis*⁷¹ del principio generale di non-intervento, il quale può essere ricavato dai paragrafi 1 e 4 del secondo articolo della Carta e dal diritto internazionale consuetudinario⁷².

Lo Statuto riprende il concetto di dominio riservato dall'art.15 par.18 del Patto della Società delle Nazioni, che prevedeva l'applicazione della nozione esclusivamente alle misure intraprese dal Consiglio della Società, il quale non poteva interferire con materie che rientravano nella competenza riservata degli Stati membri delle Società⁷³. Durante la conferenza di San Francisco, i governi giustificarono l'ampliamento dello scopo del dominio riservato mostrando l'incremento delle competenze delle Nazioni Unite rispetto a quelle della Società delle Nazioni, in particolare nel campo economico, sociale e culturale⁷⁴.

Questo principio si applica alle questioni interne ed esterne degli Stati. L'obbligo di non interferire negli affari interni degli Stati sovrani è stato riconfermato nella sentenza della Corte Internazionale di Giustizia (CIG) nel *caso delle attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua*⁷⁵.

L'articolo 2 par.7 venne originariamente istituito allo scopo di rafforzare la protezione degli Stati contro le incursioni della nuova organizzazione di sicurezza collettiva nei loro affari interni. Tuttavia, a partire dalla fine del XX secolo, a causa della maggiore

⁷¹ *Lex specialis derogat generali*: "secondo il criterio di specificità, tra fonti di pari grado viene privilegiata l'applicazione sulla norma speciale o particolare rispetto a quella più generale" in D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto Internazionale*, cit alla nota 29 p. 88

⁷² CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, 27 giugno 1986, document disponibile al sito: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>

⁷³ D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto Internazionale*, cit alla nota 29, p. 403

⁷⁴ United Nations Information Organizations, *Documents of the United Nations Conference on International Organization*, Vol. VI, San Francisco, 1945, disponibile al sito: <https://digitallibrary.un.org/record/1300969>

⁷⁵ CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, cit alla nota 72

interdipendenza degli Stati e della globalizzazione, è stato gradualmente indebolito e compromesso considerando il numero sempre inferiore delle questioni che vengono fatte rientrare nella *domestic jurisdiction* degli Stati ⁷⁶.

1.5 SOVRANITÀ COME RESPONSABILITÀ?

La sovranità è sempre stato un concetto ampiamente discusso. Nel passato venne descritta sia come *locus* del potere assoluto e del diritto di andare in guerra, e sia come il fondamento del principio di legalità all'interno delle relazioni intestatali e della proibizione dei conflitti armati. Alcuni studiosi si sono interrogati se nel concetto di sovranità vada conciliata anche la crescente interdipendenza statale che si muove di pari passo con la disgregazione dello Stato e la nascita di nuovi attori internazionali, oppure se vada conservata la concezione tradizionale di sovranità, legata alla necessità di tutelare la diversità e l'indipendenza democratica⁷⁷. Durante l'High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change, il Segretario-Generale Kofi Annan, affrontando il tema della reinterpretazione del significato di sovranità, affermò che “qualsiasi percezione possa avere trionfato dalla formulazione vestfaliana della nozione di sovranità statale, è chiaro che oggi porta con sé l'obbligo per uno Stato di tutelare il benessere della sua popolazione ed adempiere ai propri obblighi nei confronti della comunità internazionale⁷⁸”.

⁷⁶ B. SIMMA, D.E. KHAN, G. NOLTE, A. PAULUS, N. WESSENDORF, *The Charter of the United Nations; A Commentary*, Vol.I, cit alla nota 63, pp.310-311.

⁷⁷ G. NOLTE, “Sovereignty as Responsibility”, in *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)* Vol. 99, aprile 2005 p.389

⁷⁸ Rapporto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, *A more secure world: Our shared responsibility. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, 2004, disponibile al sito: https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/hlp_more_secure_world.pdf

Nel mondo odierno, caratterizzato dall'interdipendenza degli Stati, se non fosse vincolata alla responsabilità di rispettare il diritto internazionale la sovranità rischierebbe di appoggiare scopi dannosi per la società. Per questo, assegnare alla sovranità non solo dei diritti, ma anche obblighi, rappresenta un momento importante per la sua evoluzione. Gli Stati sono obbligati a controllare i loro territori, rispettare i diritti umani, ed esercitare una corretta esecuzione dell'autorità.

L'idea originaria di "sovranità come responsabilità" venne resa nota nel 1995 dal diplomatico sudanese Francis Deng. Nell'articolo "Frontiers of sovereignty. A framework of protection, assistance and development for the internally displaced"⁷⁹, l'autore associa per la prima volta le parole sovranità e responsabilità coniando il termine di "sovereignty as responsibility"⁸⁰, ovvero la sovranità come responsabilità.

Nel periodo che segue la Guerra Fredda, diversi studiosi cominciarono ad interrogarsi sul ruolo della sovranità all'interno della comunità internazionale. Venne enfatizzata l'inadeguatezza dello Stato di soddisfare le esigenze di sovranità nelle complesse circostanze del mondo contemporaneo e l'impossibilità di trovare un sostituto allo Stato stesso.

Francis Deng considera la difficile situazione degli sfollati interni come una delle più importanti sfide dell'epoca contemporanea. La questione è aggravata dalla natura dei conflitti in cui gli sfollati interni sono spesso coinvolti. I belligeranti sono sempre più disposti ad utilizzare l'accesso umanitario e gli stessi civili come armi nelle loro lotte politico-militari. Questi conflitti coinvolgono spesso componenti razziali, etniche o religiose che portano ad una grave rottura tra l'autorità e la popolazione colpita. Di

⁷⁹ F.F. DENG, "Frontiers of Sovereignty: A Framework of Protection, Assistance, and Development for the Internationally Displaced", in *Leiden Journal of International Law*, Vol.8, Issue 05, settembre 1995 pp.249-286

⁸⁰ F.M. DENG, S. KIMARO, T. LYONS, D. ROTHCHILD, I.W. ZARTMAN, *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa*, The Brookings Institution, Washington, D.C, 1996

conseguenza, questa popolazione si ritrova in una condizione di vuoto di responsabilità, generalmente associato alla sovranità statale⁸¹. Attraverso la questione degli sfollati interni, l'autore vuole dimostrare come una questione che rientra nelle competenze di *domestic jurisdiction* e di sovranità nazionale, implichi anche delle responsabilità per le quali i governi interessati debbano essere ritenuti responsabili verso la loro popolazione e l'intera comunità internazionale .

Verso la fine del XX secolo, l'intensificarsi dei conflitti interni in tutto il mondo ha portato a tragedie umanitarie senza precedenti, ed in alcuni casi al collasso degli Stati. Secondo l'autore, la nozione stessa di sovranità implica responsabilità e un sistema internazionale che richiede fiducia allo Stato, nel reciproco interesse dello stesso e della comunità internazionale⁸². Affinché uno Stato sia riconosciuto a livello internazionale deve soddisfare determinati requisiti e priorità, tra cui proteggere la sua popolazione. I problemi della sovranità e dell'interdipendenza sono risolti a favore di un sistema internazionale che, sebbene non ancora pienamente sviluppato, si fonda normativamente sulla conciliazione tra sovranità e responsabilità⁸³.

La sovranità racchiude sia diritti che responsabilità. Solamente quegli stati che amano, coltivano e proteggono i diritti fondamentali dei loro cittadini sono dotati di piena sovranità⁸⁴. La sovranità come responsabilità si fonda su due principi. Per prima cosa, i diritti dell'uomo, di cui gode ogni persona, sono inalienabili e non possono essere revocati. In secondo luogo, i governi hanno la responsabilità primaria di proteggere i diritti dei loro cittadini, e laddove compiano un abuso verso questi, la comunità

⁸¹ F.F. DENG, "Frontiers of Sovereignty: A Framework of Protection, Assistance, and Development for the Internationally Displaced", in *Leiden Journal of International Law*, cit alla nota 79 , p.253

⁸² *Ibid*, p. 260.

⁸³ F.M. DENG, S. KIMARO, T. LYONS, D. ROTHCHILD, I.W. ZARTMAN, *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa*, cit alla nota 80, p. XI

⁸⁴ *Ibid*.

internazionale acquisisce il diritto ed il dovere di intraprendere tempestivi provvedimenti per proteggerli⁸⁵.

Da un punto di vista normativo, la risposta necessaria alla questione della sovranità è riaffermare la responsabilità della sovranità. Per essere legittima la sovranità deve garantire un certo livello di protezione e fornire i bisogni primari. I governi assumono tale responsabilità, e qualora si trovino in una situazione di incapacità di assolvere questo impegno, inviteranno la comunità internazionale ad assisterli. Nel caso in cui nemmeno appoggiato da quest'ultima il governo riuscisse ad adempiere alle sue responsabilità ed i suoi cittadini si trovino in una situazione di pericolo, la comunità internazionale provvederà a fornire il rimedio necessario⁸⁶. La qualità e la prontezza della cooperazione internazionale sono indispensabili per evitare l'*escalation* della situazione⁸⁷.

⁸⁵ *Ibis*, p. XVII-XIX

⁸⁶ F.F. DENG, "Frontiers of Sovereignty: A Framework of Protection, Assistance, and Development for the Internationally Displaced", in *Leiden Journal of International Law*, cit alla nota 79, p. 278.

⁸⁷ B.BOUTROS-GHALI, "Empowering the United Nations", in *Foreign Affairs*, Vol. 71, No.5, 1992 p.99

2. LA RESPONSABILITÀ INTERNAZIONALE

Le norme della responsabilità internazionale occupano un posto centrale nel diritto internazionale. Il principio cardine prevede che l'atto internazionalmente illecito compiuto dallo Stato comporti l'insorgenza della responsabilità dello stesso.

La responsabilità si è “evoluta contemporaneamente al diritto internazionale, ne rappresenta il corollario ed è prova della sua esistenza e della sua efficacia⁸⁸”.

All'interno del sistema internazionale la responsabilità interagisce e si influenza reciprocamente con la sovranità, concetto onnipresente nelle Relazioni Internazionali.

Roberto Ago, giudice della Corte Internazionale di Giustizia, a tal proposito ha dichiarato che “chiunque provi a negare l'idea di responsabilità dello Stato, perché presumibilmente in conflitto con la nozione di sovranità, nega l'esistenza di un ordinamento giuridico internazionale⁸⁹”. In quanto sovrano, lo Stato coesiste con entità ugualmente sovrane, esso deve assumersi le proprie responsabilità e può appellarsi per conseguenze delle responsabilità altrui.

Il diritto tradizionale della responsabilità dello Stato si è consolidato durante la seconda metà del XIX secolo, al contempo della seconda rivoluzione industriale. Questo diritto era ristretto alla responsabilità dello Stato per danni causati all'interno del proprio territorio a persone o proprietà straniere. La legge tradizionale di responsabilità ha favorito principalmente gli interessi degli Stati più potenti nei confronti di quelli deboli.

L'entrata in vigore delle norme della responsabilità statale è strettamente collegata al lavoro della Commissione di Diritto Internazionale (CDI), organo permanente delle

⁸⁸ A.PELLET, “The Definition of responsibility in international law” in J. CRAWFORD, A. PELLET, S. OLLESON, K.PARLETT, *The law of international responsibility*, Oxford, Oxford Commentaries on International Law, 2010, p.3

⁸⁹ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Yearbook of the International Law Commission*, Vol II, Parte Uno, New York, 1971, par. 31. Disponibile al sito: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1971_v2_p1.pdf

Nazioni Unite, istituito dall'Assemblea Generale per promuovere il progressivo sviluppo e la codificazione del diritto internazionale⁹⁰. Nel 2001, la Commissione concluse e adottò il Progetto di Articoli sulla Responsabilità Internazionale degli Stati per Atti Internazionalmente Illeciti. L'opera di codificazione promossa dalle Nazioni Unite si riferisce esclusivamente alla responsabilità degli Stati a seguito di una condotta internazionalmente illecita⁹¹ ad eccezione degli articoli 57 e 58 che si riferiscono alla responsabilità delle organizzazioni internazionali o di altre entità non statali.

2.1 I CARATTERI GENERALI DELLA RESPONSABILITÀ INTERNAZIONALE

La prima parte del Progetto di Articoli definisce le condizioni necessarie per far insorgere la responsabilità dello Stato. Nel primo capitolo (artt.1-3) sono contenuti i principi generali della responsabilità internazionale. L'art.1 enuncia il principio fondamentale del Progetto: “la violazione del diritto internazionale da parte dello Stato comporta la sua responsabilità internazionale⁹²”. L'illecito dello Stato può consistere in una o più azioni od omissioni, o una combinazione di entrambe. Il termine responsabilità internazionale mette in luce la nuova relazione giuridica che si manifesta nel diritto internazionale in seguito all'atto illecito dello Stato, che può dar luogo a vari tipi di rapporti giuridici a seconda delle circostanze⁹³.

⁹⁰ L'articolo 13, par.1.a della Carta ONU dichiara: “promoting international co-operation in the political field and encouraging the progressive development of international law and its codification”. Cit alla nota 5

⁹¹ T. TREVES, *Diritto Internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, Giuffrè Editore, 2005, pp. 477.

⁹² L'Articolo 1 della CDI dichiara che: “Every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State.” Disponibile al sito: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf

⁹³ CDI, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, 2001, p.32

L'articolo 2 specifica le condizioni necessarie affinché si verifichi un atto internazionalmente illecito da parte dello Stato. Viene dichiarato che “ si verifica un atto internazionalmente illecito di uno Stato quando la condotta, sia essa un'azione o omissione: a) è attribuibile allo Stato sotto il diritto internazionale; e b) costituisce la violazione di un'obbligazione internazionale dello Stato⁹⁴.” La CDI sottolinea che lo Stato è il soggetto legale con piena autorità d'azione all'interno del diritto internazionale.

All'articolo 3⁹⁵ viene precisato che “la qualificazione di un determinato atto come illecito a livello internazionale trascende la sua natura legale ai sensi del diritto internazionale dello Stato interessato”. L'attenzione si focalizza su due elementi principali. In primo luogo, un atto di uno Stato non può essere definito come illecito a livello internazionale se non costituisce una violazione di un obbligo internazionale, anche se viola una disposizione interna dello Stato. In secondo luogo, uno Stato non può sottrarsi dalla responsabilità di una norma ritenuta illecita a livello internazionale, sostenendo la conformità della sua condotta alle disposizioni del suo diritto interno.

⁹⁴ L'Articolo 2 della CDI “There is an internationally wrongful act of a State when conduct consisting of an action or omission: (a) is attributable to the State under international law; and (b) constitutes a breach of an international obligation of the State”. Cit alla nota 92

⁹⁵L'articolo 3 della CDI stabilisce che: “The characterization of an act of a State as inter- nationally wrongful is governed by international law. Such characterization is not affected by the characterization of the same act as lawful by internal law”. Cit alla nota 92

2.2 ATTRIBUZIONE DEL FATTO ILLECITO

Come illustrato all'art.2 del Progetto di Articoli della CDI, una delle condizioni essenziali della responsabilità internazionale dello Stato è l'attribuzione della condotta in questione allo Stato di diritto internazionale.

A livello normativo, l'attribuzione deve essere contraddistinta dal riconoscimento di un comportamento illecito a livello internazionale. Lo scopo del capitolo II degli Articoli CDI del 2001 è quello di stabilire le condizioni per le quali la condotta illecita sia conferita allo Stato, come soggetto del diritto internazionale, al fine di determinare la sua responsabilità internazionale. Va precisato che “non insorge la responsabilità dello Stato per i comportamenti di individui privati o gruppi di privati che abbiano agito come tali⁹⁶”.

L'art. 4 stabilisce che la condotta di un organo dello Stato è attribuibile allo Stato stesso. Il riferimento ad un organo statale riguarda tutti gli enti individuali o collettivi che esercitano le funzioni legislative, esecutive e giudiziarie, qualsiasi posizione essi abbiano nell'organizzazione statale. È importante quindi determinare se l'autore dell'atto illecito possieda una responsabilità propria, indipendente dallo Stato⁹⁷. La CIG, in *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, ha dichiarato che attribuire il riconoscimento della condotta di un organo dello Stato allo Stato stesso è una norma di carattere consuetudinario⁹⁸. La Commissione riconosce l'imputazione allo Stato di un comportamento tenuto da entità differenti dagli organi di Stato ai sensi dell'articolo 4,

⁹⁶ T. TREVES, *Diritto Internazionale. Problemi fondamentali*, cit alla nota 91, p.482.

⁹⁷ D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto Internazionale*, cit alla nota 29, p.541

⁹⁸ CIG, *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, 29 aprile 1999, par. 62, disponibile al sito: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/100/7621.pdf>

ma che sono comunque autorizzati ad esercitare poteri pubblici⁹⁹. L'intento è quello di richiamare il fenomeno sempre più comune delle entità parastatali che esercitano elementi di autorità governativa al posto degli organi di Stato, nonché le situazioni in cui ex società statali sono state privatizzate, ma conservano determinate funzioni pubbliche o regolamentari. Affinché avvenga questo riconoscimento l'ente in questione deve essere abilitato dalla legge statale ad esercitare funzioni di carattere pubblico generalmente erogate da organi statali¹⁰⁰.

Gli articoli dall'8 all'11 si riferiscono a casi aggiuntivi nei quali la condotta, non imputabile ad un organo o entità dello Stato, viene tuttavia attribuita allo Stato. L'art.8 si riferisce alla condotta adottata in seguito alle indicazioni dell'organo dello Stato o sotto la sua direzione o controllo. Possono verificarsi circostanze in cui, tale comportamento, è comunque attribuibile allo Stato, in quanto esiste uno specifico rapporto di fatto tra la persona o l'entità che adotta il comportamento e lo Stato. Determinare laddove la condotta venga compiuta sotto la direzione o il controllo dello Stato è una questione complessa. Tale comportamento sarà imputabile allo Stato solo nel caso cui venga dimostrato il controllo effettivo sullo specifico atto che comporta l'illecito internazionale¹⁰¹. L'articolo 9 tratta alcuni comportamenti assunti in assenza o inosservanza di un'autorità ufficiale. Tali casi si verificano raramente, ad esempio durante una rivoluzione, conflitti armati o l'occupazione straniera, in cui le autorità regolari sono state soppresse, o sono al momento inoperanti. Successivamente la CDI esamina un caso speciale che prevede l'imputazione allo Stato di una condotta sostenuta

⁹⁹ L'articolo 5 della CDI "The conduct of a person or entity which is not an organ of the State under article 4 but which is empowered by the law of that State to exercise elements of the governmental authority shall be considered an act of the State under international law, provided the person or entity is acting in that capacity in the particular instance." Cit alla nota 92

¹⁰⁰ CDI, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, cit alla nota 93, pp 42.43.

¹⁰¹D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto Internazionale*, cit alla nota 29, p.546

da movimenti insurrezionali che nel corso di breve tempo diventano il nuovo governo statale o riescono ad instaurare un nuovo Stato. Il principio generale secondo cui la condotta di un movimento insurrezionale, o di altro tipo, non è imputabile allo Stato si fonda sul presupposto che le strutture e l'organizzazione del movimento sono e restano indipendenti da quelle dello Stato. Questo è il caso in cui lo Stato riesce a sedare la rivoluzione. Diversamente, quando il movimento raggiunge i suoi obiettivi e si insedia come nuovo governo statale o forma un nuovo Stato in una parte del territorio dello Stato preesistente o in un territorio sotto la sua amministrazione, questo non può sottrarsi alla responsabilità per il comportamento assunto in precedenza. In queste circostanze eccezionali, la Commissione prevede l'attribuzione allo Stato della condotta degli insurrezionisti¹⁰². La parte relativa all'attribuzione allo Stato della responsabilità internazionale si conclude con l'art. 11 che si riferisce al comportamento riconosciuto ed adottato da uno Stato come proprio.

¹⁰² CDI, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, cit alla nota 93, pp. 50-52.

2.3 VIOLAZIONE DI UN OBBLIGO INTERNAZIONALE

Sussiste la violazione di un obbligo internazionale quando un comportamento attribuito ad uno Stato equivale ad una mancata osservanza da parte dello stesso di un obbligo internazionale ad esso riconducibile. A seconda della natura dell'obbligo violato, l'illecito può essere distinto in fatto illecito omissivo e fatto illecito commissivo. È importante ricordare che l'illiceità è stabilita unicamente dal diritto internazionale¹⁰³. La sostanza dell'atto internazionalmente illecito risiede nella condotta non conforme tenuta dallo Stato per adempiere ad un particolare obbligo. Tale condotta dà luogo a nuove relazioni giuridiche unite dalla denominazione di responsabilità internazionale. L'espressione "non conforme a quanto richiesto da tale obbligo¹⁰⁴" è la più appropriata per indicare ciò che costituisce l'essenza di una violazione di un obbligo internazionale da parte di uno Stato. Essa ammette la possibilità che possa sussistere una violazione anche se l'atto dello Stato è solo in parte contrario ad un obbligo internazionale.

La responsabilità internazionale di uno Stato a seguito della violazione di un obbligo internazionale insorge a prescindere dall'origine dello stesso. Gli obblighi internazionali possono essere stabiliti da una norma consuetudinaria di diritto internazionale, da un trattato o da un principio generale applicabile nell'ordinamento giuridico internazionale. La Commissione di Diritto Internazionale ha dichiarato che, affinché si verifichi la responsabilità internazionale di uno Stato, l'illecito deve avvenire nel momento in cui lo Stato è vincolato da tale obbligo. Si tratta dell'applicazione del principio *tempus regit actum*, ovvero il tempo regola l'atto. L'obbligazione deve esistere nel momento in cui si verifica il comportamento illecito dello Stato¹⁰⁵. L'arbitro Huber evidenzia questo

¹⁰³ D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto Internazionale*, cit alla nota 29, p.535

¹⁰⁴ L'articolo 12 della CDI dichiara che: "There is a breach of an international obligation by a State when an act of that State is not in conformity with what is required of it by that obligation, regardless of its origin or character". Cit alla nota 92

¹⁰⁵ B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, (X edizione), Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, p. 397.

principio nella sentenza dell'isola di Palmas, affermando che il fatto giuridico deve essere valutato secondo la legge ad esso in vigore¹⁰⁶.

2.4 CAUSE DI ESCLUSIONE DEL FATTO ILLECITO

Vi sono sei circostanze che escludono l'illiceità della condotta di uno Stato che altrimenti non sarebbe in conformità con l'obbligo internazionale a cui esso è vincolato. Queste circostanze sono: il consenso, la legittima difesa, la rappresaglia, la forza maggiore, l'estremo pericolo e lo stato di necessità. Negli Articoli CDI viene chiarito come nessuna di queste circostanze possa essere invocata se ciò comporterebbe un contrasto con una norma imperativa di diritto internazionale¹⁰⁷. Ad eccezione di disposizioni contrarie, le cause di esclusione di responsabilità internazionale si applicano a qualsiasi atto illecito a livello internazionale, sia esso una violazione di un obbligo derivante da una norma di diritto internazionale generale, da un trattato, da un atto unilaterale o da qualsiasi altra fonte. Questo non comporta un annullamento o una fine dell'obbligo, piuttosto viene fornita una giustificazione per il mancato adempimento mentre sussiste la circostanza in questione¹⁰⁸.

La prima causa è costituita dal consenso, specificato all'art.20 del Progetto di Articoli CDI. Il consenso dato da uno Stato ad un altro Stato di commettere un atto illecito preclude l'illegittimità di tale atto in relazione allo Stato consenziente. A tale fine il consenso deve essere valido ed il comportamento deve avvenire entro i limiti stabiliti. Si tratta di una norma di natura consuetudinaria che ha trovato un ampio riconoscimento

¹⁰⁶ CPA, *Island of Palmas case (Netherlands, USA)*, cit alla nota 54, p.845.

¹⁰⁷ L'articolo 26: "Nothing in this chapter precludes the wrongfulness of any act of a State which is not in conformity with an obligation arising under a peremptory norm of general international law". Cit alla nota 92

¹⁰⁸ CDI, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, cit alla nota 93, p.70.

all'interno della prassi internazionale¹⁰⁹. La seconda causa di esclusione del fatto illecito è la legittima difesa. È indiscussa l'esistenza di un principio generale che ammetta la legittima difesa come eccezione all'uso della forza armata nelle Relazioni Internazionali. L'art.51 della Carta delle Nazioni Unite tutela il diritto di autodifesa di uno Stato di fronte ad un attacco armato. Si tratta di tema che verrà approfondito nel paragrafo successivo relativo al ricorso alla forza armata nel diritto internazionale. La terza causa riguarda le contromisure applicate in risposta ad un atto internazionalmente illecito. Queste prevedono “la possibilità per lo Stato leso di infliggere a sua volta una lesione ad un diritto soggettivo dello Stato autore dell'illecito a titolo di rappresaglia [...] o contromisura¹¹⁰.” Segue la forza maggiore come causa di esclusione dell'illiceità di un atto di uno Stato non conforme ad un obbligo internazionale. Si tratta di una situazione in cui lo Stato in questione è costretto ad agire in modo non coerente ai requisiti di un obbligo internazionale che gli spetta. Affinché si verifichi una situazione di forza maggiore devono essere soddisfatti tre elementi: l'atto in questione deve essere causato da una forza irresistibile o un evento imprevisto; è un atto al di fuori del controllo dello Stato interessato; e che rende impossibile eseguire l'obbligo internazionale. La forza maggiore deriva da un evento naturale o fisico, oppure dall'intervento umano, come la perdita di controllo dello Stato di una porzione del territorio in seguito ad un'insurrezione. La quinta causa di esclusione è il *distress*, l'estremo pericolo. Questa causa viene illustrata all'art.24 degli Articoli CDI. La responsabilità internazionale dello Stato viene esclusa se lo Stato autore dell'atto illecito “non ha razionalmente nessun altro mezzo, in una situazione di estremo pericolo, per

¹⁰⁹ B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, cit alla nota 105, p. 398

¹¹⁰ T. TREVES, *Diritto Internazionale. Problemi fondamentali*, cit alla nota 91, p.507.

salvare la propria vita o quella delle altre persone affidate alle sue cure¹¹¹.” L’ultima causa di esclusione della responsabilità internazionale è lo stato di necessità. La CIG ne riconosce l’applicazione in casi eccezionali in cui, l’unico modo per lo Stato di salvaguardare un interesse essenziale minacciato da un pericolo grave e imminente è, di non adempiere ad altri obblighi internazionali. L’art.25 degli Articoli CDI specifica che lo stato di necessità non può essere invocato nel caso in cui questa possibilità sia esclusa dal diritto internazionale, e se lo Stato che intende invocarlo ha contribuito all’insorgere della situazione di necessità¹¹².

2.5 CONSEGUENZE DELL’ATTO INTERNAZIONALEMENTE ILLECITO

La seconda parte del Progetto di Articoli sulla Responsabilità Internazionale degli Stati per Atti Internazionalmente Illeciti definisce in termini generali le conseguenze della violazione di un obbligo internazionale da parte di uno Stato. L’articolo 30 tratta due questioni poste dalla violazione di un obbligo internazionale: la cessazione del comportamento illecito e le adeguate assicurazioni e garanzie di non ripetizione dell’atto stesso. Entrambe sono aspetti legati al restauro e alla riparazione del rapporto giuridico compromesso dalla violazione. La cessazione riguarda la fine del persistere di comportamenti illeciti, mentre le assicurazioni e le garanzie hanno una funzione preventiva e possono essere definite un rafforzamento positivo dei risultati futuri. La cessazione di un comportamento in violazione di un obbligo internazionale è il primo

¹¹¹ L’articolo 24 par.1 della CDI dichiara che: “The wrongfulness of an act of a State not in conformity with an international obligation of that State is precluded if the author of the act in question has no other reasonable way, in a situation of distress, of saving the author’s life or the lives of other persons entrusted to the author’s care”.cit alla nota 92

¹¹² L’articolo 25 par.2 della CDI dichiara che: “In any case, necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding wrongfulness if: (a) the international obligation in question excludes the possibility of invoking necessity; or (b) the State has contributed to the situation of necessity”. Cit alla nota 92

requisito per eliminare le conseguenze dell'illecito. Come specificato da Treves, la cessazione della condotta illecita non si tratta di una forma di riparazione, ma rappresenta un modo di adempimento, tardivo e parziale, dell'obbligo violato¹¹³. La riparazione costituisce il secondo obbligo imputato allo Stato responsabile dell'illecito internazionale. Tale obbligo deriva da una norma consuetudinaria e da un principio generale di diritto. Nella sentenza dell'*industria Chorzów*, la Corte Permanente di Giustizia Internazionale (CPGI) dichiarò che “è un principio di diritto internazionale che la violazione di un accordo comporta l'obbligo di una riparazione adeguata¹¹⁴”. L'obbligo generale di riparazione è stabilito dall'art.31 degli Articoli CDI: “lo Stato responsabile ha l'obbligo di riparare integralmente il pregiudizio causato dall'atto internazionalmente illecito¹¹⁵. Successivamente viene specificato che per pregiudizio si intende qualsiasi danno, sia esso materiale che morale, causato dallo Stato accusato di responsabilità internazionale. Infine, la Commissione indica le forme di riparazione possibili, qual restituzione, risarcimento e soddisfazione¹¹⁶”.

¹¹³ T. TREVES, *Diritto Internazionale. Problemi fondamentali*, cit alla nota 91, pp. 535-536.

¹¹⁴ CPGI, *Chorzów Factory Case (Germany v. Poland)*, 1927, disponibile al sito: https://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_09/28_Usine_de_Chorzow_Competence_Arret

¹¹⁵ L'articolo 31 della CDI dichiara che: “1. The responsible State is under an obligation to make full reparation for the injury caused by the internationally wrongful act. 2. Injury includes any damage, whether material or moral, caused by the internationally wrongful act of a State” cit alla nota 92

¹¹⁶ L'articolo 34 della CDI dichiara che: “Full reparation for the injury caused by the internationally wrongful act shall take the form of restitution, compensation and satisfaction, either singly or in combination, in accordance with the provisions of this chapter”. Cit alla nota 92

2.6 LA RESPONSABILITÀ INTERNAZIONALE DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

A dicembre 2011, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite prese atto del Progetto di Articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali (OIG), approvato dalla Commissione di Diritto Internazionale. Il diritto internazionale viene tradizionalmente definito come la legge tra gli Stati. Essendo per lungo i soli soggetti di diritto internazionale, gli Stati erano considerati le uniche entità che potevano suscitare responsabilità internazionale in risposta della violazione di un obbligo internazionale. Nella società contemporanea è stata riconosciuta la personalità internazionale anche ad altre entità, tra queste le organizzazioni internazionali¹¹⁷. Nel rapporto *Reparation for Injuries Suffered in the Services of the United Nations*, la CIG osservò che le Nazioni Unite sono un soggetto internazionale e, come tali, sono investite di diritti e doveri¹¹⁸. Esse possono invocare la responsabilità internazionale degli Stati, e conseguentemente essere soggetto di responsabilità internazionale. Le OIG sono i primi soggetti derivati del diritto internazionale, diversamente gli Stati sono i soggetti primari ed originali¹¹⁹. Il principio generale degli Articoli CDI sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali stabilisce che ogni atto internazionalmente illecito dell'organizzazione internazionale comporta la sua responsabilità internazionale. Il fatto illecito deve essere compiuto da suoi organi o agenti, e devono essere imputabili alla OIG.

¹¹⁷ CIG, *Reparation for Injuries Suffered in the Services of the United Nations. Advisory opinion of April 11th, 1949*, Aja, 1949. p.179: “ The Organisation was intended to exercise and enjoy, and is in fact exercising and enjoying, functions and rights which can only be explained on the basis of the possession of a large measure of international personality and the capacity to operate upon an International plane [...] the Court has come to the conclusion that the Organization is an international person.” Disponibile al sito: <https://www.icj-cij.org/en/case/4> Traduzione: “ l'Organizzazione è stata intesa ad esercitare e a godere, e di fatto sta esercitando e godendo, di funzioni e diritti che possono spiegarsi solo sul presupposto del possesso di una larga misura di personalità internazionale e della capacità di agire sul piano internazionale [...] la Corte è giunta alla conclusion che l'Organizzazione è un soggetto internazionale”.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto Internazionale*, cit alla nota 29, p.33.

3. IL RICORSO ALLA FORZA ARMATA

3.1 PRIMA DELL'ENTRATA IN VIGORE DELLA CARTA DELL'ONU

Il diritto internazionale veniva tradizionalmente distinto in diritto internazionale di pace e diritto internazionale bellico. Il primo riguardava i rapporti tra gli Stati in un periodo di pace e comprendeva lo *ius ad bellum*, ovvero il diritto di usare la forza armata. Il secondo riguardava lo *ius in bellum*, il diritto applicato durante il conflitto. Quest'ultimo trattava i rapporti tra gli Stati belligeranti e le relazioni degli stessi con Stati terzi.

Nelle relazioni internazionali, l'uso della forza è considerato un aspetto fondamentale della sovranità statale. Il diritto internazionale si fonda sulla piena indipendenza degli Stati nei confronti di qualsiasi altra autorità. Ciò è confermato dal principio di sovrana eguaglianza e dal principio di non intervento negli affari interni dello Stato. L'uso della forza al di fuori del proprio territorio statale produce una violazione della sovranità da parte dello Stato imputato verso un altro Stato¹²⁰.

Al termine della Prima Guerra Mondiale, il diritto internazionale bellico andò dissolvendosi, e si sviluppò gradualmente il diritto internazionale umanitario: un insieme di regole volte a limitare gli effetti del conflitto armato¹²¹.

In materia di "uso della forza" il diritto internazionale si è evoluto nel corso dei secoli. Fino agli ultimi decenni del XIX secolo gli Stati godevano di un illimitato *jus ad bellum*¹²². Non vigevano regole che disciplinavano il diritto degli Stati di ricorrere ai

¹²⁰ F. SPEROTTO, "Sull'uso della forza nelle relazioni internazionali", in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 77, No. 2, aprile-giugno 2010, pp. 201-209.

¹²¹ Comitato Internazionale della Croce Rossa, "What is International Humanitarian Law?" in *Advisory Service on International Humanitarian Law*, 2004, disponibile al sito: ICRC.org

¹²² N. RONZITTI, *Diritto Internazionale dei conflitti armati*, (Quarta Edizione), Torino, Giappichelli Editore, 2011, p.23

conflitti. Tuttavia cominciò ad avvertirsi la necessità di disciplinare il diritto in vigore una volta che veniva avviato il conflitto¹²³.

Nel 1864, il Comitato Internazionale della Croce Rossa adottò la prima Convenzione di Ginevra che introdusse delle regole universali per la protezione delle vittime di guerra, ponendo le basi del diritto internazionale umanitario.

Pochi anni dopo, nel 1899, si svolse all'Aja la prima conferenza di pace durante la quale gli Stati contraenti convennero sull'importanza di attuare ogni sforzo possibile per mantenere la pace. La conferenza si concluse con la firma di tre convenzioni e altrettante dichiarazioni volte a limitare l'utilizzo di armi estremamente nocive. Nella *Convenzione per il regolamento pacifico dei conflitti armati*, le Potenze firmatarie concordarono sulla necessità di istituire un arbitrato responsabile per la risoluzione delle controversie internazionali¹²⁴. A tale scopo venne fondata la Corte Permanente di Arbitrato (CPA), un'organizzazione internazionale tutt'oggi esistente. Nel 1907 si tenne la seconda conferenza dell'Aja, volta a confermare e rafforzare le disposizioni delle convenzioni precedenti.

Uno dei principali risultati di queste conferenze fu l'adozione di norme volte alla regolarizzazione della guerra di terra, basate sul principio che i belligeranti non devono disporre di un diritto illimitato nella scelta dei mezzi per nuocere all'avversario, e che i civili e i soldati, che non si trovano nella condizione di combattere, devono essere risparmiati e non giustiziati. Nella quarta convenzione del 1907 e nel suo relativo regolamento si affrontarono tutti i grandi temi del diritto umanitario: i prigionieri di guerra, le regole sulla condotta delle ostilità e la questione dei territori occupati.

¹²³ T. TREVES, *Diritto Internazionale. Problemi fondamentali*, cit alla nota 91, p. 446.

¹²⁴ Assemblea Federale, *Convenzione per il regolamento pacifico dei conflitti internazionali*, Ginevra, 29 luglio 1899, disponibile al sito: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/18/517_433_502/it#fn-d4778e30

Le convenzioni adottate all'Aja costituiscono una prima trasformazione del sistema tradizionale bellico. I principi adottati in quegli anni vennero ampliati e specificati nelle successive convenzioni di Ginevra nel 1949, e nei Protocolli del 1977.

Al termine della Prima Guerra Mondiale, le Potenze vincitrici istituirono la Società delle Nazioni (SdN), un'organizzazione internazionale con lo scopo di mantenere la pace, sviluppare la cooperazione internazionale e prevenire future guerre attraverso l'amministrazione diplomatica dei conflitti ed il controllo degli armamenti. Venne istituita con il Patto o Covenant della Società delle Nazioni siglato durante la Conferenza di Parigi del 1919.

L'art.10 del Patto SdN obbligava, collettivamente ed individualmente, i membri a rispettare l'integrità territoriale e l'indipendenza politica degli altri Stati membri ed a conservarla contro qualsiasi tipo di aggressione esterna. Si sanciva il dovere di risolvere pacificamente le controversie internazionali e, qualora insorgessero nuovi conflitti, questi dovevano essere sottoposti al Consiglio della SdN o alla Corte Permanente di Giustizia Internazionale.

L'art.12 del Patto stabiliva una moratoria per tutti i Membri della SdN che "provocavano una rottura" facendo insorgere una controversia tra gli stessi. In queste situazioni, gli Stati erano obbligati ad evitare il ricorso alla guerra per un periodo di tre mesi a seguito della decisione del Consiglio della SdN o della CPIG.

La Società delle Nazioni non bandiva radicalmente la guerra. Questa rimaneva una scelta possibile, soprattutto nei confronti degli Stati che non erano membri della SdN. La strategia approvata rispecchiava il pensiero del XIX secolo. Le principali innovazioni furono i vincoli procedurali sul ricorso alla guerra. Per questo motivo gli Stati iniziarono a valutare approcci aggiuntivi per rafforzare il principio del divieto di ricorrere alla guerra.

La svolta decisiva dalla libertà di ricorrere alla guerra al divieto universale e generale di condurre la guerra fu la conclusione del trattato generale sulla rinuncia alla guerra come strumento di politica nazionale del 1928, altrimenti noto come il Patto Kellogg-Briand¹²⁵. All'articolo 1 è specificato che “le Alte Parti Contraenti dichiarano solennemente in nome dei rispettivi popoli di condannare il ricorso alla guerra per la risoluzione delle divergenze internazionali e di rinunciarvi come strumento di politica nazionale nelle loro relazioni reciproche¹²⁶”.

Sebbene di eccezionale importanza, il patto di Kellogg-Briand presentava delle limitazioni. Il divieto di guerra, ad esempio, non era collegato ad un sistema sanzionatorio. Ciononostante fu determinante per l'istituzione dei tribunali internazionali militari di Norimberga nel 1945, e dell'Estremo Oriente nel 1946¹²⁷.

¹²⁵ Institute of International Law and Justice, *General Treaty for the renunciation of war (Kellogg-Briand Pact)*, Parigi, 27 Agosto 1928, disponibile al sito: <https://iilj.org/wp-content/uploads/2016/08/General-Treaty-for-the-Renunciation-of-War-Kellogg-Briand-Pact.pdf>

¹²⁶ L'articolo 1 dell'Institute of International Law and Justice stabilisce che “The High Contracting Parties solemnly declare in the name of their respective peoples that they condemn recourse to war for the solution of international controversies, and renounce it, as an instrument of national policy in their relations with one another”. Cit alla nota 125

¹²⁷ J. R. CRAWFORD, *Brownlie's principles of Public International Law*, (Ottava Edizione), Oxford, Oxford University Press, 2012, p.745

3.2 LA CARTA DELLE NAZIONI UNITE E L'ART.2 PAR.4

Il 24 ottobre 1945, al termine della Seconda Guerra Mondiale, entrò in vigore la Carta delle Nazioni Unite. L'accordo istitutivo della medesima organizzazione venne siglato da 51 Stati con lo scopo di “mantenere la pace e la sicurezza internazionale [...], sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'auto-decisione dei popoli [...], conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale culturale ed umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti [...]”¹²⁸.

Lo Statuto (o Carta ONU) stabilisce un divieto generale del ricorso alla forza armata, sancito nell'art.2 par.4. Viene contemplata, come eccezione a tale divieto, la legittima difesa individuale o collettiva, prevista dall'art.51. Infine, la Carta conferisce il monopolio dell'uso della forza al Consiglio di Sicurezza, di cui al Capo VII della stessa. L'art.2 par.4 dichiara che “i Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite¹²⁹.” Nel sentenza delle *attività armate nel territorio del Congo (Rep.Dem*

¹²⁸ L'articolo 1 della Carta delle Nazioni Unite stabilisce che: “The Purposes of the United Nations are: 1.To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace; 2. To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace; 3. To achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion; and 4. To be a centre for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common end”. Cit alla nota 5

¹²⁹ L'articolo 2, par.4 della Carta delle Nazioni Unite sancisce che:”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”m cit alla nota 5

Congo c. Uganda), la Corte Internazionale di Giustizia ha definito l'art.2 par.4 il "fondamento della Carta delle Nazioni Unite¹³⁰".

La maggior parte degli autori di diritto internazionale considera l'art.2 par.4 un principio del diritto consuetudinario internazionale¹³¹. La CIG, nella sentenza del *caso delle attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua*¹³², prese atto della natura consuetudinaria del divieto dell'uso della forza, dichiarando che "è un obbligo del diritto internazionale consuetudinario non usare la forza contro un altro Stato¹³³".

Nella dottrina giuridica, oltre ad essere una norma consuetudinaria, al divieto dell'uso della forza è generalmente riconosciuto un carattere imperativo e di essere parte dello *ius cogens*¹³⁴ internazionale. In termini di responsabilità degli Stati ciò implicherebbe, in caso di violazioni gravi o sistematiche, l'obbligo di tutti gli Stati di cooperare per porre fine alla violazione e di non riconoscere come lecita qualsiasi situazione creata in seguito al ricorso della forza armata¹³⁵. All'interno della comunità internazionale il divieto dell'uso della forza rappresenta uno dei valori fondamentali.

I paesi in via di sviluppo sostenevano che il divieto dell'uso della forza dovesse comprendere anche altre forme di forza oltre a quella armata, come la coercizione

¹³⁰ CIG, *Armed activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, 1999, disponibile al sito: <https://www.icj-cij.org/en/case/116>

¹³¹ B. SIMMA, D.E. KHAN, G. NOLTE, A. PAULUS, N. WESSENDORF, *The Charter of the United Nations; A Commentary*, cit alla nota 63, p. 207

¹³² CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, cit alla nota 72.

¹³³ La Corte deduce l'opinio iuris richiesto per l'assunzione di una norma consuetudinaria dal consenso dato ad alcune risoluzioni dell'Assemblea Generale, in particolare dalla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 2625 (XXV). *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nation*, A/RES/25/2625, 24 ottobre 1970, disponibile al sito: <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>

¹³⁴ "Lo *ius cogens* si fonda sull'idea che esistono delle regole fondamentali legate alla coscienza universale ed inerenti all'esistenza di una società internazionale degna di questo nome" in D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto Internazionale*, cit alla nota 29.

¹³⁵ B. SIMMA, D.E. KHAN, G. NOLTE, A. PAULUS, N. WESSENDORF, *The Charter of the United Nations; A Commentary*, cit alla nota 63 p. 209.

politica e, in particolare, economica. Al fine di evitare fraintendimenti, durante la Conferenza di San Francisco venne specificato il significato della frase “uso della forza”, comprendendo esclusivamente la forza armata¹³⁶.

Alcuni teorici di diritto internazionale hanno avanzato delle critiche riguardo l'efficacia dell'art.2 par.4. Nel 1970 Thomas M. Franck scrisse l'articolo “Who Killed Article 2(4) or: Changing Norms Governing the Use of Force by States¹³⁷” nel quale mostrava che il divieto dell'uso della forza per gli Stati era imperfetto e obsoleto fin dalle origini. Secondo l'autore la proibizione si fondava su un presupposto fittizio. Si sperava che la collaborazione nata durante la Seconda Guerra Mondiale delle cinque grandi Potenze, i futuri membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, sarebbe potuta essere uno strumento di promozione e mantenimento della pace, in conformità con gli auspici delle Nazioni Unite. Secondo Franck la guerra non è stata eliminata, ma semplicemente indirizzata verso guerre legate agli affari interni dei singoli Stati, alle quali concorrono diverse Potenze. Nonostante queste incertezze, gli Stati sono riluttanti all'idea di rinunciare all'art.2 par.4 per il semplice motivo che una società stabile, costituita da nazioni indipendenti, non può sopravvivere se qualsiasi Stato è libero di annientare l'indipendenza degli altri.

¹³⁶ Nel Preambolo della Carta ONU si fa esplicito riferimento al divieto della forza armata: “[...] that armed force shall not be used [...]”. Cit alla nota 5

¹³⁷ T. M. FRANCK, “Who Killed Article 2(4) or: Changing Norms Governing the Use of Force by States” in *The American Journal of International Law*, Vol.64, No. 5, Cambridge University Press, ottobre 1970, pp. 809-837.

3.3 LA LEGITTIMA DIFESA

L'art.2 par.4 non solo bandisce l'uso della forza, ma anche la minaccia della forza stessa. La Carta delle Nazioni Unite permette solo due eccezioni a tale divieto, precisamente le azioni intraprese dal Consiglio di Sicurezza di cui al Capo VII e il diritto di legittima difesa individuale e collettiva in capo all'art.51.

Fino agli inizi del XX secolo, il diritto internazionale pubblico permetteva agli Stati di fare liberamente la guerra. Successivamente la libertà di ricorrere alla guerra divenne sempre più limitata e la legittima difesa assunse maggiore importanza. Con il Patto di Kellogg-Briand venne dichiarato un divieto generale della guerra con la sola riserva della legittima difesa¹³⁸. Il diritto di legittima difesa è diventato il punto cardine su cui vertono le controversie legate alla legittimità dell'uso della forza nelle relazioni interstatali.

L'art.51 recita che “nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le misure prese da Membri nell'esercizio di questo diritto di autotutela sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza e non pregiudicano in alcun modo il potere e il compito spettanti, secondo il presente Statuto,

¹³⁸ Institute of International Law and Justice, *General Treaty for the renunciation of war (Kellogg-Briand Pact)*, cit alla nota 125

al Consiglio di Sicurezza, di intraprendere in qualsiasi momento quell'azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale¹³⁹”.

Il Consiglio di Sicurezza ha la responsabilità primaria di intraprendere azioni per fronteggiare la minaccia e le violazioni della pace e gli atti di aggressione. I singoli Stati membri hanno il diritto di esercitare la legittima difesa individuale e collettiva, ma solo finché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Data la preminente posizione occupata dal Consiglio di Sicurezza in merito alla disciplina della sicurezza collettiva, lo Stato che intenda ricorrere alla legittima difesa deve in primo luogo appellarsi al Consiglio di Sicurezza che dovrà verificare la violazione dell'art.2 par.4.

Solamente se e quando il divieto dell'uso della forza costituisce un attacco armato, lo Stato interessato può ricorrere alle misure di autodifesa. Affinché possa esercitarsi la legittima difesa, è importante definire gli elementi e le procedure dell'attacco armato. L'attacco può essere sferrato dalle forze armate di uno Stato, ma anche da gruppi armati o forze irregolari, non immediatamente riconducibile allo Stato, ma che agiscono secondo le sue direttive e che eseguono un'aggressione di pari gravità ad una compiuta dallo Stato stesso¹⁴⁰. La legittima difesa deve avvenire in conformità ai principi di necessità e proporzionalità¹⁴¹ e, lo Stato che la applica, deve comunicare immediatamente le misure intraprese al Consiglio di Sicurezza e sospenderle non

¹³⁹ L'articolo 51 della Carta ONU dichiara che “ Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security”. Cit alla nota 5

¹⁴⁰ N. RONZITTI, *Diritto Internazionale dei conflitti armati*, cit alla nota 122, pp 38-39

¹⁴¹ CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, cit alla nota 72, parr. 74-76 (necessità), 77-78 (proporzionalità).

appena quest'ultimo abbia adottato le misure necessarie per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

La legittima difesa è stata confermata dalla pratica degli Stati e dalla Corte Internazionale di Giustizia nella sentenza del *caso delle attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua*. La CIG, mossa dal presupposto che l'attacco armato è una *conditio sine qua non*¹⁴², ha dichiarato che affinché possa essere invocato il diritto della legittima difesa individuale, lo Stato interessato deve essere vittima di un attacco armato¹⁴³.

Il termine "attacco armato" ha un significato ristretto rispetto alla "minaccia o uso della forza" contenuto nell'art.2. par.4. Un attacco armato, per definizione, comprende sempre l'uso della forza, contrariamente, non tutti gli usi della forza costituiscono un attacco armato. Quest'ultimo esiste solamente quando la forza è espressa su larga scala¹⁴⁴, ha una gravità sufficiente ed ha un effetto sostanziale. Per comprendere meglio il significato di attacco armato è possibile avvalerci della definizione di aggressione espressa dall'Assemblea Generale nella risoluzione 3314¹⁴⁵; al cui articolo 3 vengono elencati degli atti di aggressione che possono aiutare a definire l'attacco armato ai sensi dell'art.51 della Carta. Questo elenco comprende: l'invasione o l'attacco delle forze armate di uno Stato straniero, i bombardamenti, il blocco dei porti o delle coste, la

¹⁴² *Ibid*, par. 237.

¹⁴³ *Ibid*, par.195.

¹⁴⁴ G. NOLTE, A. RANDELZHOFFER, "Ch.VII Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression, Article 51" in B. SIMMA, D.E. KHAN, G. NOLTE, A. PAULUS, N. WESSENDORF, *The Charter of the United Nations; A Commentary*, Vol.II, (terza edizione) , Oxford, Oxford Scholarly Authorities on International Law, 2012, p.1409.

¹⁴⁵ CPI, *Rome Statue of the International Criminal Court*, firmato il 17 luglio 1998 ed entrato in vigore l'1 luglio 2002, disponibile al sito: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf>

violazione di accordi in merito alla dislocazione militare, la disposizione del proprio territorio a favore di un altro Stato, l'uso della forza da parte di gruppi irregolari¹⁴⁶.

3.4 COLLECTIVE SELF-DEFENCE

L'art.51 della Carta prevede la legittima difesa sia individuale che collettiva. È comunemente accettato che il diritto della legittima difesa collettiva autorizzi uno Stato che non subisce l'attacco armato a prestare assistenza allo Stato attaccato. La legittima difesa individuale era considerata implicita nei progetti originari della Carta delle Nazioni Unite, così come si evinceva dalla conferenza di Dumbarton Oaks. Essa era considerata da tutti gli Stati come uno strumento necessario nelle relazioni di politica estera mentre il termine legittima difesa collettiva venne utilizzato ufficialmente per la prima volta nella Carta dell'ONU. Sebbene la terminologia impiegata sia nuova, il principio che essa delinea non è certamente nuovo nel diritto internazionale. Prima della Grande Guerra, un cospicuo numero di Stati stipulavano trattati che prevedevano l'assistenza ad altri Stati in caso di aggressione, attacchi armati o altre condizioni di ostilità¹⁴⁷. Nel Patto di Kellogg-Briand, all'articolo 4, veniva stabilito che se gli Stati firmatari del Patto fossero stati attaccati da un altro Stato, tutti avrebbero dovuto assistere lo Stato attaccato con le proprie forze armate¹⁴⁸.

Ci sono alcuni autori che non condividono la nozione di legittima difesa introdotta in capo all'art.51. Essi sostengono che l'azione intrapresa dagli Stati che non sono direttamente attaccati, ma si limitano a prestare assistenza allo Stato colpito contro il

¹⁴⁶ G. NOLTE, A. RANDELZHOFFER, "Ch.VII Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression, Article 51" in B. SIMMA, D.E. KHAN, G. NOLTE, A. PAULUS, N. WESSENDORF, *The Charter of the United Nations; A Commentary*, Vol.II, cit alla nota 144, p.1410.

¹⁴⁷ J.S. GIBSON, "Article 51 of the Charter of the United Nations" *India Quarterly*, Vol13, N. 2 1957, p.122

¹⁴⁸ *Ibid*, p.124

suo aggressore, non sia legittima difesa¹⁴⁹. Secondo Hans Kelsen, la legittima difesa collettiva non può essere considerata un diritto e riconosce come tale solo la legittima difesa individuale¹⁵⁰.

Nel già citato *caso del Nicaragua*, la CIG ha specificato tre condizioni che devono sussistere affinché si possa applicare la legittima difesa collettiva. In primo luogo deve verificarsi un attacco armato; segue che lo Stato attaccato, a beneficio del quale si intraprende la legittima difesa collettiva, dichiara l'attacco. Infine è necessario che il supporto sia prestato in seguito al consenso dello Stato che ha subito l'attacco¹⁵¹.

3.5 ANTICIPATORY SELF-DEFENCE

Sono emersi alcuni dissensi tra gli Stati e la dottrina giuridica internazionale sul momento in cui possono essere adottate misure di autodifesa contro un attacco armato¹⁵². Fino all'inizio del XIX secolo primeggiavano due visioni distinte. Alcuni studiosi interpretarono l'art.51 come una conferma del diritto di legittima difesa e consideravano ammissibili in tale diritto anche le misure di "anticipatory self-defence" secondo le condizioni suggerite dal *caso Caroline* del 1837. Nella sentenza si ammetteva la legittima difesa intesa come *anticipatory* se mossa da una necessità di autodifesa immediata, travolgente che non lasciava alcuna scelta di mezzi e nessun momento per deliberare. Altri autori ritengono, in conformità con la prassi adottata dagli

¹⁴⁹ *Ibid*, p.127.

¹⁵⁰ H. KELSEN, "Limitation on the Functions of the United Nations" in *Yale Law Review* Vol. 55, 1946, p. 997

¹⁵¹ CIG, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, cit alla nota 72, par. 199.

¹⁵² G. NOLTE, A. RANDELZHOFFER, "Ch.VII Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression, Article 51" in B. SIMMA, D.E. KHAN, G. NOLTE, A. PAULUS, N. WESSENDORF, *The Charter of the United Nations; A Commentary*, Vol.II, cit alla nota 144, p.1422.

Stati¹⁵³, che tale ricorso al diritto consuetudinario tradizionale porterebbe ad un ampliamento inadeguato del diritto circoscritto di legittima difesa di cui all'art. 51. Secondo questi autori, un diritto *anticipatory* di legittima difesa sarebbe contrario alla formulazione dell'art. 51, che si applica in caso di attacco armato. Questa pratica sarebbe inoltre non conforme con lo scopo implicito dell'autodifesa, ovvero ridurre al minimo l'uso unilaterale della forza nelle Relazioni Internazionali.

La “dottrina Bush” elaborata nel Documento sulla sicurezza nazionale degli Stati Uniti sulla *preemptive self-defence*, e l'invasione dell'Iraq nel 2003 da parte degli statunitensi e delle forze alleate ha portato ad un intenso dibattito ed a una rivalutazione giuridica dell' *anticipatory self-defence*. Nel 2002, la US National Security Strategy dichiarò che a causa delle minacce subite dagli Stati Uniti e dall'Occidente, e dati i pericoli derivanti dalle moderne forme di terrorismo e dalla proliferazione delle armi di distruzione di massa, era necessaria un'interpretazione del diritto di legittima difesa che consentisse di esercitare il diritto all'autodifesa agendo preventivamente contro i terroristi¹⁵⁴. Le reazioni degli Stati e dei commentatori alla dottrina di Bush e all'invasione dell'Iraq indicano che, mentre la rivendicazione di un ampio diritto di autodifesa preventiva ha trovato l'approvazione di alcuni Stati, la maggior parte di questi l'ha respinta.

Nel 2003 gli Stati Uniti invasero militarmente l'Iraq. L'invasione sollevò un problema di legalità riguardo la dottrina della legittima difesa che attirò l'attenzione di molti studiosi. In un parere del Procuratore Generale britannico si osserva che “l'utilizzo della forza militare per difendersi da un attacco imminente costituisce un'ipotesi di legittima difesa ai sensi della Carta delle Nazioni Unite. Si percepisce che il concetto di imminenza dipende dalle situazioni e dal rischio connesso alle nuove minacce, come

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ F. SPEROTTO, “La guerra preventiva nel diritto internazionale”, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol.80, No.2, aprile-giugno 2013, p. 245.

quella terrorista¹⁵⁵". Il Procuratore Generale aggiunse che doveva essere presente un certo livello di imminenza e la legittima difesa non poteva essere interpretata secondo una concezione ampia del termine come invece accadde con gli Stati Uniti. Si concluse che l'attacco preventivo in Iraq era da ritenere illecito¹⁵⁶.

Infine, nella dottrina giuridica internazionale si è molto discusso se l'uso della forza armata per la prevenzione o per gravi violazioni dei diritti umani in uno Stato straniero possa essere ritenuto lecito¹⁵⁷. La Carta delle Nazioni Unite non contiene alcun indizio al fatto che la validità dell'art.2 par.4 possa essere in qualche modo condizionata dall'efficacia dei meccanismi collettivi per la protezione dei diritti umani¹⁵⁸.

3.6 L' INTERVENTO UMANITARIO

La parola intervento umanitario è usata in due modi differenti in relazione con l'uso della forza. Nel passato, era usato principalmente come termine per indicare la protezione di connazionali che si trovavano nel territorio di un altro Stato, il quale era incapace di garantirgli la sicurezza. Secondo un utilizzo più recente, l'intervento umanitario indica l'intervento da parte di uno Stato terzo, o più Stati, per salvare la popolazione dalle azioni o inattività del loro governo.

Sebbene lo sviluppo del diritto di intervento legato all'ambito umanitario sia stato accolto positivamente da una buona parte di studiosi, è difficile dimostrare che si sia sviluppata una vera e propria pratica degli Stati ed un "*opinio juris*" iniziata dalla

¹⁵⁵ *Ibid*, p. 249

¹⁵⁶ U. BERNITZ, N. ESPEJO-YAKSIC, V. LOWE, "War would be illegal" in *The Guardian*, 7 marzo 2003

¹⁵⁷ B. SIMMA, D.E. KHAN, G. NOLTE, A. PAULUS, N. WESSENDORF, *The Charter of the United Nations; A Commentary*, cit alla nota 63, p.222

¹⁵⁸ D. SCHWEIGMAN, "Humanitarian Intervention under International Law: The Strife for Humanity" in *Leiden Journal of International Law*, Vol.6, 1993, pp. 91-110.

guerra in Iraq nel 1991 e seguita con l'intervento in Kosovo nel 1999, e che tutto ciò abbia portato alla nascita di un diritto internazionale consuetudinario in materia¹⁵⁹.

Nel 2001, il governo britannico cercò di promuovere nuovi principi che permettessero al Consiglio di Sicurezza di autorizzare l'uso della forza dinanzi ad una grave crisi umanitaria. Come vedremo successivamente seguirono altre iniziative. La più influente fu quella proposta dalla Commissione Internazionale sull'Intervento e la Sovranità dello Stato, istituita dal governo canadese e co-presieduta dall'ex ministro degli Esteri australiano Gareth Evans, che adottò il rapporto *The Responsibility to Protect*. In merito alla responsabilità di proteggere, in occasione del High-level Panel on Threats, Challenges and Change, il Segretario Generale delle Nazioni Unite si pronunciò sull'esistenza di una norma emergente che prevede la responsabilità internazionale collettiva di proteggere, esercitabile dal Consiglio di Sicurezza il quale può autorizzare come ultima risorsa l'intervento militare. Per far sì che questo venga autorizzato è necessario che i governi sovrani si siano dimostrati impotenti o riluttanti a prevenire¹⁶⁰ casi di genocidio o altre uccisioni su vasta scala, pulizia etnica o gravi violazioni del diritto umanitario internazionale.

¹⁵⁹ M. WOOD, "International law and the use of force: what happens in practice?" In *Indian Journal of International law*, V. 53, 2013, pp. 345-367.

¹⁶⁰ Rapporto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, *A more secure world: Our shared responsibility. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, cit alla nota 78

4. INTRODUZIONE AI DIRITTI UMANI

Durante il XX secolo, a seguito delle due guerre mondiali e di altre atrocità causate dall'uomo, l'intera comunità internazionale avvertì la necessità di sviluppare un sistema volto a tutelare e garantire i diritti dell'uomo. Il 10 dicembre 1948 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottò la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani¹⁶¹.

L'affermazione dei diritti umani prevede una grande novità: l'individuo non è più tutelato solamente come cittadino di uno Stato, ma in quanto persona umana. Fino alla Seconda Guerra mondiale lo Stato era libero nella gestione dei propri cittadini ed era chiamato a rispondere esclusivamente del trattamento riservato agli stranieri. La dignità dell'uomo deve essere garantita anche, e soprattutto, nei confronti del suo Stato di appartenenza¹⁶².

I diritti umani sono considerati un'espressione della relazione politica che dovrebbe prevalere tra l'individuo e la società. Essi impongono dei limiti al governo anche se il fine ultimo è il benessere della maggioranza, l'interesse pubblico ed il bene comune¹⁶³.

Nel diritto internazionale la questione dei diritti umani è spesso legata a quella della sovranità. Come analizzato precedentemente, la sovranità si riferisce al diritto dello Stato di godere di un'integrità territoriale, indipendenza politica e della non interferenza negli affari interni. I diritti umani si fondano sull'idea che gli esseri umani godano, in virtù della loro umanità, di libertà fondamentali. La sovranità e i diritti umani sono soliti entrare in conflitto laddove lo Stato si dimostri incapace o indisposto di proteggere le libertà fondamentali dei suoi cittadini¹⁶⁴. Ampliare al mondo internazionale la tutela dei diritti umani, tradizionalmente materia di diritto interno, ha significato "superare il

¹⁶¹ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Universal Declaration of Human Rights*, 1948, disponibile al sito: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>, per la traduzione in italiano: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf

¹⁶² S. ZAPPALÀ, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo. Tra sovranità degli Stati e governo mondiale*, Bologna, Il Mulino, 2011

¹⁶³ L. HENKIN, "The Universality of the Concept of Human Rights" in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 506, Human Rights around the World, novembre 1989, pp. 10-16

¹⁶⁴ A.J.BELLAMY, *Responsibility to Protect*, cit alla nota 2, pp. 8-9

principio di sovranità dello Stato su questo terreno, rimettendo in discussione la stessa fisionomia dell'ordinamento internazionale¹⁶⁵".

Nel preambolo della Carta delle Nazioni Unite gli Stati membri si dichiarano decisi a "riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo¹⁶⁶", e di convivere pacificamente mantenendo rapporti di buon vicinato. Nel libro *Responsibility to Protect* di Alex J Bellamy, direttore dell'Asia-Pacific Centre per la Responsabilità di Proteggere, l'autore si interroga riguardo al comportamento che gli Stati dovrebbero adottare nel caso in cui rispettare i diritti umani volesse dire rifiutarsi di essere un buon vicino ad uno Stato tirannico. Secondo l'autore, il rapporto tra sovranità, diritti umani e legittimità di un intervento umanitario deve essere ricondotto ad un'unica questione: "la sovranità, e l'ordine politico ad essa legata, dovrebbe essere privilegiata rispetto ai diritti umani, o dovrebbe essere ignorata e permettere l'intervento al fine di proteggere i diritti fondamentali?¹⁶⁷".

Nel 1998, durante il discorso di apertura alla Ditchley Foundation Lecture, il Segretario-Generale Kofi Annan affermò che la sovranità "tradizionale" non è mai stata assoluta e sottolineò che lo Statuto venne stipulato in nome della popolazione e non dei governi, volendo quindi proteggere la sovranità delle persone¹⁶⁸.

Dalla fine della Guerra Fredda gli Stati hanno giustificato la revoca o la sospensione temporanea della sovranità come un tentativo di proteggere i diritti umani fondamentali e sostenere il diritto internazionale umanitario. Il Segretario-Generale Ban Ki-Moon, e prima di lui Kofi Annan e Boutros Boutros-Ghali, ha affermato che l'evoluzione ed il crescente supporto per i diritti umani hanno raggiunto una tale approvazione per cui le

¹⁶⁵ C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, (Seconda Edizione), Torino, Giappichelli Editore, 2006, p.31

¹⁶⁶ Preambolo della Carta ONU dichiara che: "to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small". Cit alla nota 5

¹⁶⁷ A.J.BELLAMY, *Responsibility to Protect*, cit alla nota 2, p. 11

¹⁶⁸ K. ANNAN, "Intervention", Ditchley Foundation Lecture, 26 giugno 1998, disponibile al sito: <https://www.un.org/press/en/1998/19980626.sgsm6613.html>

norme di non interferenza ed il rispetto assoluto della sovranità non si applicano più con la stessa rigidità di fronte a gravi violazioni dei diritti umani¹⁶⁹.

La Corte Internazionale di Giustizia sostiene che i principi legati alla tutela dei diritti umani espressi nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo siano stati incorporati nel diritto internazionale generale. Attraverso la pratica degli Stati e l'estensione della loro applicazione a tutta la comunità internazionale, i diritti umani sono diventati norme di diritto internazionale consuetudinario. Essi formano degli obblighi *erga omnes*, ovvero vincolanti tutti gli Stati della società internazionale¹⁷⁰.

Nel *caso della Namibia*, la CIG ha affermato che “il principio di protezione universale dei diritti umani scaturisce dall'essenza stessa della dignità dell'uomo come essere umano, [...] l'esistenza dei diritti umani non dipende dallo Stato, [...] lo Stato [...] ha solo la capacità, attraverso l'emanazione di una legge, di disciplinare l'esistenza e di assicurarne la protezione¹⁷¹”. Uno Stato non può appellarsi al principio di sovranità per giustificare una violazione dei diritti umani. Tale violazione rappresenta un atto internazionalmente illecito, e come tale, fa insorgere la responsabilità dello Stato che lo commette.

La normativa dei diritti umani si applica in tempo di pace, diversamente dal diritto umanitario. I diritti dell'uomo sono posizionati al vertice della gerarchia normativa in quanto contengono dei principi inderogabili dell'ordinamento internazionale.. Identificare il contenuto di questi diritti inderogabili non è un processo semplice e non è stato stilato un elenco. Tuttavia, secondo alcuni autori, esistono dei principi dei diritti umani che sono stati considerati fin da subito appartenenti a questa categoria. Questo si è verificato solitamente invocando il carattere imperativo di particolari

¹⁶⁹ C. B. WALLING, “ Human Rights Norms, State Sovereignty, and Humanitarian Intervention” in *Human Rights Quarterly*, Vol.37, No. 2, The Johns Hopkins University Press, 2015, pp- 383-413

¹⁷⁰ C. ZANGHÌ, La protezione internazionale dei diritti dell'uomo, cit alla nota 165, p.31

¹⁷¹ CIG, *Namibia cases, (Liberia v. Sudafrica) e (Etiopia v. Sudafrica)*, II fase, 18 luglio 1966.

obblighi in materia di diritti umani come il divieto al genocidio, della tortura e della schiavitù¹⁷².

La consacrazione a livello internazionale dei diritti umani è risultata indispensabile per superare la barriera del dominio riservato e della non-ingerenza negli affari interni utilizzata dagli Stati per rivendicare la loro piena sovranità sui cittadini.

Un nuovo principio volto alla protezione internazionale dei diritti umani è la Responsabilità di Proteggere, espressione istituita nel 2001 dall'ICISS e successivamente approvata dalle Nazioni Unite nel documento finale del World Summit del 2005. La sovranità viene intesa innanzitutto come responsabilità dello Stato di garantire il rispetto della dignità di tutte le persone che si trovano sul suo territorio.

¹⁷² A. BIANCHI, "Human Rights and the magic of jus cogens" in *The European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 3 2008, pp. 491-508.

CAPITOLO 2

LA RESPONSABILITÀ DI PROTEGGERE

1. ICISS - UNA NUOVA RISPOSTA ALLE ATROCITÀ DI MASSA

Gli avvenimenti che travolsero numerose popolazioni a partire dagli anni Novanta suscitarono la reazione dell'intera comunità internazionale. Gli Stati cominciarono ad interrogarsi riguardo la liceità degli interventi umanitari ed il rapporto tra il governo statale ed i suoi cittadini.

Nel 1994, in seguito al genocidio perpetrato in Ruanda, vennero svelati tutti gli orrori dell'inazione internazionale. Nonostante il Segretariato delle Nazioni Unite e alcuni membri permanenti del Consiglio di Sicurezza fossero a conoscenza dei piani del governo ruandese essi si rifiutarono di intraprendere le misure necessarie per impedirlo¹⁷³. Nel 1999, a seguito dell'intervento della NATO in Kosovo, il dibattito raggiunse il suo apice. L'operazione sollevò seri dubbi riguardo la legittimità dell'intervento militare in uno Stato sovrano. Diversi paesi cominciarono a chiedersi se le violazioni dei diritti umani commesse o annunciate dal governo di Belgrado fossero sufficientemente gravi da giustificare un coinvolgimento esterno. I membri del Consiglio di Sicurezza erano divisi. La giustificazione umanitaria all'intervento venne offuscata dal fatto che l'azione della NATO generò un massacro molto più cruento rispetto a quello che si sarebbe verificato in assenza dello stesso¹⁷⁴. Infine vennero sollevate molte critiche circa la conduzione dell'operazione da parte dei membri della NATO.

Nel rapporto del Millennium Summit del 2000, il Segretario-Generale Kofi Annan, rievocando il dilemma dell'intervento militare, si rivolse all'intera comunità

¹⁷³ICISS Report, p. 1.

¹⁷⁴ ICISS Report, par. 1.22

internazionale esortandola a trovare un consenso concernente le azioni da intraprendere nell'eventualità di nuove atrocità di massa. Annan identificò tre preoccupazioni principali riguardanti il difficile rapporto tra sovranità e diritti umani. Alcuni Stati temevano che l'intervento umanitario potesse essere utilizzato come pretesto per interferire negli affari interni degli Stati sovrani. Altri, invece, che potesse incoraggiare gruppi secessionisti ad utilizzare la violenza per provocare l'intervento armato. Un ultimo gruppo espresse scetticismo in merito al carattere selettivo con cui si sarebbe applicato il principio dell'intervento umanitario¹⁷⁵. Il Segretario-Generale, osservando i fallimenti del Consiglio di Sicurezza in Ruanda e Kosovo, evidenziò la necessità di elaborare un nuovo approccio di sicurezza internazionale incentrato sull'osservanza dei diritti umani¹⁷⁶. Inoltre, sollecitò gli Stati membri delle Nazioni Unite a “trovare una soluzione comune che potesse sostenere i principi espressi nella Carta, e che promuovesse un'azione in difesa della nostra umanità comune¹⁷⁷”. Secondo Kofi Annan “se l'intervento umanitario è un inaccettabile attacco alla sovranità, come dovremmo rispondere ad un nuovo Ruanda o Srebrenica - a gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani che riguardano ogni precetto della nostra umanità comune?¹⁷⁸”. In risposta a questo appello, il governo canadese annunciò all'Assemblea Generale l'istituzione della Commissione Internazionale sull'Intervento e sulla Sovranità dello Stato (ICISS), co-presieduta da Gareth Evans e Mohamed Sahnoun. La Commissione aveva il compito di presentare un rapporto che fornisse una soluzione alle questioni giuridiche, morali, politiche e operative sollevate da Annan, proponendo una risposta comune a tutta la società internazionale. Era necessario sviluppare un consenso politico globale volto ad

¹⁷⁵ A.J.BELLAMY, *Responsibility to Protect*, cit nota 2 p. 35.

¹⁷⁶ K.A.ANNAN, *We the Peoples: the Role of the United Nations in the 21st Century: report of the Secretary-General*, cit alla nota 1 p. 43

¹⁷⁷ A.J.BELLAMY, *Responsibility to Protect*, cit nota 2 p. 35.

¹⁷⁸ ICISS Report, p. VII

evitare le polemiche e le paralisi degli Stati e promuovere l'azione all'interno del sistema internazionale attraverso le Nazioni Unite¹⁷⁹. Il rapporto venne pubblicato il 18 dicembre 2001 con il titolo *Responsibility to Protect*, ovvero, la Responsabilità di Proteggere (R2P). La prerogativa della Commissione era quella di evidenziare come la sovranità degli Stati comportasse, in primo luogo, la loro responsabilità di proteggere i propri cittadini; nel caso in cui essi si fossero mostrati indisposti o impossibilitati nel farlo, questa responsabilità sarebbe ricaduta nelle mani della comunità internazionale.

In un mondo caratterizzato da disuguaglianze di potere e risorse per molti Stati il principio di sovranità rappresenta il riconoscimento del loro eguale valore e dignità. Si tratta di una consapevolezza sancita all'articolo 2. par.1 della Carta delle Nazioni Unite, nel quale è dichiarato che "l'Organizzazione è fondata sul principio della sovrana eguaglianza di tutti i suoi Membri¹⁸⁰". Nonostante ciò, l'ambiente ove è esercitata la sovranità è drasticamente cambiato dal 1945 ad oggi. I concetti di diritti umani e sicurezza dell'uomo hanno portato alla nascita di nuove aspettative all'interno della comunità internazionale in merito al trattamento delle persone da parte dei loro Stati. La sovranità, intesa come responsabilità, è divenuta un attributo fondamentale di una buona cittadinanza internazionale¹⁸¹.

Qualche settimana dopo la pubblicazione del rapporto dell'ICISS, Annan rese nota la sua approvazione sostenendo che la risposta del governo canadese era la più completa ed attenta che gli fosse stata proposta. Dichiarò che il titolo 'Responsibility to Protect' racchiudeva tutto ciò in cui aveva auspicato: il fatto che la sovranità implicasse sia

¹⁷⁹ ICISS Report, p. 2

¹⁸⁰ L'articolo 2, par.1 della Carta ONU stabilisce che: "The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members". Cit alla nota 5

¹⁸¹ ICISS Report, pp7-8

responsabilità che potere, e che la responsabilità più importante di uno Stato era quella verso i suoi cittadini¹⁸².

1.1 IL RAPPORTO DELLA COMMISSIONE

A dicembre 2001 la Commissione Internazionale sull'Intervento e sulla Sovranità dello Stato pubblicò il rapporto di 90 pagine intitolato "Responsabilità di Proteggere". Secondo Gareth Evans, co-presidente della Commissione, la relazione apportò quattro importanti contributi al dibattito politico internazionale¹⁸³. Innanzitutto venne escogitato un nuovo modo per parlare politicamente dell'intervento umanitario. Il dibattito in materia di diritto di intervento degli Stati divenne una questione legata alla loro responsabilità di proteggere le persone dalle atrocità di massa. Questo rese possibile, secondo l'ICISS, il cambio di prospettiva da coloro che intervenivano a coloro che necessitavano aiuto. Secondo l'autore il primo vero dovere era la protezione delle vittime dei crimini di massa. L'introduzione del nuovo termine era resa necessaria dal fatto che la dicitura "intervento umanitario" era strettamente legata all'uso esclusivo della forza armata per rispondere alle crisi umanitarie. Attraverso l'espressione "Responsabilità di Proteggere" anziché "diritto di intervento" la Commissione auspicava "di avvicinare anche gli Stati più dubbiosi e trovare un nuovo terreno su cui impegnarsi in modo più costruttivo¹⁸⁴".

La seconda grande innovazione apportata dalla Commissione fu il consolidamento del nuovo significato di sovranità introdotto da Francis Deng. Nel rapporto è specificato che

¹⁸² T. G. WEISS, D. HUBERT, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background: Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Vol. II, Ottawa, IDRC, 2001 p. 363.

¹⁸³ G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, Washington, D.C, Brookings Institution Press, 2008, p. 39.

¹⁸⁴ *Ibid*, p.42

il principio fondamentale della R2P è che “la sovranità dello Stato implica responsabilità, e la responsabilità primaria per la protezione della sua popolazione risiede nello Stato stesso¹⁸⁵”. L’ICISS dichiarò che laddove lo Stato fosse impossibilitato o non intenzionato ad adempiere alla sua responsabilità, è compito dell’intera comunità internazionale proteggere la popolazione.

La terza grande innovazione chiarì cosa significasse nella pratica la Responsabilità di Proteggere, sia come responsabilità dello Stato sovrano nei confronti della sua popolazione che come responsabilità della comunità internazionale. Gli autori della relazione specificarono che si trattava di un principio che racchiudeva in se tre elementi fondamentali: “la responsabilità di prevenire i conflitti interni e altre crisi causate dall’uomo che mettevano a rischio l’intera popolazione; la responsabilità di reagire quando insorgevano situazioni di atrocità di massa, con un insieme di risposte graduate, che includevano misure coercitive come sanzioni ed in casi estremi l’intervento militare, e per finire, la responsabilità di ricostruire, ovvero di fornire assistenza alla popolazione per la ripresa, la ricostruzione e la riconciliazione¹⁸⁶”. La prevenzione rappresentava l’elemento più importante della Responsabilità di Proteggere e l’intervento militare volto a proteggere la popolazione era considerato una misura eccezionale e straordinaria. Affinché potesse essere applicato dovevano presentarsi due condizioni: una perdita di vite umane su larga scala e una situazione di pulizia etnica effettuata mediante uccisione, espulsione forzata, atti di terrore o stupro¹⁸⁷.

Secondo Gareth Evans, il quarto importante contributo della Commissione Internazionale sull’Intervento e sulla Sovranità degli Stati fu la ricerca di una serie di

¹⁸⁵ ICISS Report, p. XI

¹⁸⁶ G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, cit alla nota 183, p. 42-43

¹⁸⁷ ICISS Report, p XII

linee guida che potessero essere applicate dal Consiglio di Sicurezza in capo all'articolo 24¹⁸⁸ della Carta dell'ONU nel caso in cui fosse inevitabile adottare la reazione coercitiva dell'intervento armato. Queste comprendevano: la gravità del danno inflitto, la motivazione o lo scopo essenziale dell'azione militare proposta, la proporzionalità della risposta e l'equilibrio delle conseguenze¹⁸⁹.

Il rapporto identificava il rispetto dei diritti umani come una responsabilità delle Relazioni Internazionali¹⁹⁰. La protezione delle popolazioni vulnerabili è di centrale importanza nelle relazioni politiche internazionali e l'obiettivo dell'ICISS era di precisare chi detiene la responsabilità verso queste popolazioni, in che situazioni ed in che modo è possibile agire. La comunità internazionale ed il Consiglio di Sicurezza vengono identificati come gli attori che devono subentrare nel caso in cui lo Stato ospitante delle atrocità non sia in grado o sia indisposto ad agire¹⁹¹.

Il rapporto dell'ICISS venne ampiamente analizzato e commentato. Alcuni studiosi avanzarono delle critiche sostenendo che la Commissione aveva concesso troppo margine d'azione a coloro che desideravano intervenire. Secondo altri, l'obiettivo della relazione non era abbastanza ambizioso. Per questi teorici, l'ICISS si era mostrata troppo rigida nel porre come margini d'azione la perdita di vite umane o la pulizia

¹⁸⁸ L'articolo 24 della Carta ONU dichiara che : “al fine di assicurare un'azione pronta ed efficace da parte delle Nazioni Unite, i Membri conferiscono al Consiglio di Sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e riconoscono che il Consiglio di Sicurezza, nell'adempire i suoi compiti inerenti a tale responsabilità, agisce in loro nome. Nell'adempimento di questi compiti il Consiglio di Sicurezza agisce in conformità ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite. I poteri specifici attribuiti al Consiglio di Sicurezza per l'adempimento di tali compiti sono indicati nei Capitoli VI, VII, VIII e XII. [...]”cit alla nota 5

¹⁸⁹ G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, cit alla nota 183, p 43

¹⁹⁰ ICISS Report, par. 1.25

¹⁹¹ S. GHOLIAGHA, B. LOGES, “Telling the story of R2P. The employment of R2P in the UN Security Council's debates on Libya” in C.T. HUNT, P. ORCHARD, *Constructing the Responsibility to Protect. Contestation and Consolidation*, New York, Routledge, 2020, p. 73

etnica su vasta scala¹⁹². Nonostante la Commissione abbia descritto come elemento più importante la responsabilità di prevenire, all'interno del rapporto non vi è stato dedicato lo spazio necessario. Le dimensioni della prevenzione e della ricostruzione non hanno ricevuto la stessa attenzione di quella dedicata all'intervento rendendo quindi più difficile per gli Stati comprenderne il primato¹⁹³.

¹⁹² A.J.BELLAMY, *Responsibility to Protect*, cit alla nota 2, pp 59-62

¹⁹³ R. THAKUR, *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 257

2. WORLD SUMMIT 2005

2.1 IL PERCORSO VERSO IL WORLD SUMMIT DEL 2005

Il rapporto dell'ICISS *Responsabilità di Proteggere* venne pubblicato a Dicembre 2001, poco dopo gli attacchi dell'11 settembre che incanalarono l'attenzione internazionale sul tema del terrorismo e di conseguenza le questioni legate alle atrocità dei diritti umani passarono in secondo piano¹⁹⁴. Durante i primi due anni, tutti i segnali suggerivano che ci sarebbero state poche possibilità di un'adozione della Responsabilità di Proteggere da parte delle Nazioni Unite per mezzo di una dichiarazione ufficiale o una risoluzione. I Membri Permanenti del Consiglio di Sicurezza, e molti altri governi, erano scettici rispetto alle indicazioni del rapporto dell'ICISS. La giustificazione umanitaria come pretesto dell'invasione dell'Iraq da parte degli Stati Uniti nel 2003 intensificò la sensibilità globale sugli affronti alla sovranità statale¹⁹⁵. Fu solo nel 2005, durante il World Summit delle Nazioni Unite, che il dibattito sulla R2P acquistò rilevanza sulla scena politica internazionale.

È importante menzionare alcuni passaggi intermedi dell'evoluzione del rapporto della Commissione che resero possibile la sua adozione all'unanimità. La concezione di sovranità responsabile venne adottato in primo luogo dalla nascente organizzazione regionale dell'Unione Africana (UA), nel 2002. Essa dichiarò che “nelle situazioni che presentavano devastanti violazioni interne dei diritti umani non si poteva parlare di diritto di non-interferenza, ma si doveva parlare di diritto di non indifferenza¹⁹⁶”. All'articolo 4 par.h dell'Atto Costitutivo dell'Unione Africana, l'UA stabilisce il diritto

¹⁹⁴ ICISS Report, p.VII

¹⁹⁵ A.J.BELLAMY, *Responsibility to Protect* cit alla nota 2, p. 67

¹⁹⁶ G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, cit alla nota 183, p. 44

di intervenire negli affari interni di uno Stato membro per pervenire gravi violazioni dei diritti umani¹⁹⁷.

Un passaggio fondamentale per l'approvazione della R2P fu la pubblicazione del rapporto redatto del Comitato per le minacce ad alto rischio (High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change) *A More Secure World: Our Shared Responsibility*¹⁹⁸.

La relazione del Comitato trattava della sicurezza umana unendo i temi di povertà, malattia e degrado ambientale con conflitti inter e intra statali, il terrorismo e la proliferazione delle armi di distruzione di massa. In riferimento alla Responsabilità di Proteggere, il rapporto dichiarava che “ il Comitato approva la norma emergente riguardo la responsabilità collettiva ed internazionale di proteggere, esercitabile dal Consiglio di Sicurezza che autorizza l'intervento militare come ultima possibilità in caso di genocidio e altri crimini di massa, pulizia etnica o gravi violazioni dei diritti umani, che gli Stati sovrani non sono stati capaci di prevenire¹⁹⁹”.

A marzo 2005, su richiesta dell'Assemblea Generale il Segretario-Generale Kofi Annan pubblicò una relazione quinquennale in riferimento ai progressi compiuti a partire dalla Millenium Declaration del 2000. Il documento intitolato *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*²⁰⁰ è suddiviso in quattro sezioni

¹⁹⁷ Articolo 4, par.h del Constitutive Act of African Union : “the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity”, entrato in vigore il 26 maggio 2001, disponibile al sito: https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf

¹⁹⁸ Rapporto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, *A more secure world: Our shared responsibility. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, cit alla nota 78

¹⁹⁹ Rapporto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, *A more secure world: Our shared responsibility. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, cit alla nota 78

Par. 55 :“The Panel endorses the emerging norm that there is a collective international responsibility to protect, exercisable by the Security Council authorizing military intervention as a last resort, in the event of genocide and other large-scale killing, ethnic cleansing or serious violations of humanitarian law which sovereign Governments have proved powerless or unwilling to prevent”.

²⁰⁰ Rapporto dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite: *In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General, A/59/2005*, 26 maggio 2005, disponibile al sito: [https://www.un.org/ruleoflaw/files/A.59.2005.Add.3\[1\].pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/A.59.2005.Add.3[1].pdf)

principali: le prime tre riguardanti i temi di sviluppo, sicurezza e diritti umani, la quarta inerente al rafforzamento delle Nazioni Unite. Nella terza parte, intitolata “Libertà di vivere con dignità”, Kofi Annan esortò i governi sovrani ad adottare il principio della Responsabilità di Proteggere come fondamento per le azioni collettive in risposta al genocidio, alla pulizia etnica ed ai crimini contro l’umanità. Il Segretario-Generale sollecitò gli Stati a riconoscere l’esistenza di una responsabilità e di un dovere di proteggere la popolazione che risiede innanzitutto in ogni singolo Stato. Se le autorità nazionali si dimostrano incapaci o riluttanti di proteggere la loro popolazione, la responsabilità passa alla comunità internazionale, la quale ha il compito di usare i mezzi politici e diplomatici per fornire sostegno alla popolazione civile. Nel caso in cui questi metodi risultassero insufficienti, spetta al Consiglio di Sicurezza decidere le azioni necessarie da intraprendere in capo alla Carta dell’ONU, includendo, se necessario, l’uso della forza armata²⁰¹.

²⁰¹ *Ibid*, par. 135

2.2 LA RISOLUZIONE A/RES/60/1

A settembre del 2005, i leader mondiali si riunirono a New York per celebrare il 60esimo anniversario dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e per discutere la proposta del Segretario Generale Kofi Annan illustrata nel rapporto del Comitato per le minacce ad alto rischio, nel quale rientrava la Responsabilità di Proteggere.

Nell'agosto 2005 venne rilasciata una bozza del documento ove si sottolineava come la responsabilità di proteggere spetti in primo luogo allo Stato ospitante, e si sosteneva che tale responsabilità venga assunta da attori esterni nel momento in cui il governo ospitante si dimostri incapace o non disposto ad adempiere i propri doveri²⁰². Questa bozza comprendeva inoltre la richiesta ai membri permanenti del Consiglio di Sicurezza di astenersi dal veto nei casi di genocidio, pulizia etnica, crimini di guerra e crimini contro l'umanità, e riconosceva 'l'obbligo' della comunità internazionale di utilizzare tutti i mezzi pacifici, diplomatici ed umanitari per tutelare le popolazioni. Non tutte le disposizioni presenti nella bozza vennero approvate. I negoziati rivelarono che il progetto di Annan, inerente l'obbligo imposto dalla R2P di intraprendere azioni collettive, riscosse pochissimo supporto. Nel documento finale si preferì dichiarare che la società internazionale ha la 'responsabilità' di agire in determinate circostanze²⁰³. Fin dall'inizio divenne subito chiara la necessità di superare l'ambiguità e le opposizioni che potevano crearsi nell'utilizzo di alcuni termini. Da un lato, gli Stati membri del G77 non avrebbero mai accettato l'approvazione di un testo che implicasse il diritto di intervento senza previa approvazione del Consiglio di Sicurezza. Dall'altra parte, gli Stati Uniti non avrebbero mai accolto una forma che la precludesse esplicitamente.

²⁰² Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Revised draft outcome document of the high-level plenary meeting of the General Assembly of September 2005 submitted by the President of the General Assembly*, A/59/HLPM/CRP.1/Rev.1, 22 luglio 2005, disponibile al sito: <https://digitallibrary.un.org/record/554199>

²⁰³ A.J.BELLAMY, *Responsibility to Protect*, cit alla nota 2, pp. 84-85

Dopo un intenso periodo di negoziazioni, più di 150 capi di Stato e di Governo si riunirono nel quartier generale di New York per partecipare al World Summit ed approvarono all'unanimità il testo del documento finale, successivamente adottato dall'Assemblea Generale dell'ONU con la risoluzione A/RES/60/01²⁰⁴. Nel testo, i cui paragrafi 138 e 139 sono destinati alla R2P, gli Stati rinnovarono il loro impegno a tutelare i valori fondamentali della comunità internazionale, la libertà, l'uguaglianza, la tolleranza, il rispetto di tutti i diritti dell'uomo e delle responsabilità condivise²⁰⁵. Al paragrafo 138²⁰⁶ è dichiarato che ogni Stato ha la responsabilità di proteggere la propria popolazione da genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità, e deve prevenire sia la loro commissione che l'incitamento. È riconosciuto il ruolo della comunità internazionale nell'aiutare gli Stati a conseguire le proprie responsabilità ed a prestare supporto alle Nazioni Unite. Nel paragrafo successivo²⁰⁷, viene precisato che la

²⁰⁴ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005. 60/01. 2005 World Summit Outcome*, A/RES/60/01, 24 ottobre 2005, disponibile al sito: <https://undocs.org/A/RES/60/01>. In seguito in nota come documento finale del World Summit 2005

²⁰⁵ *Ibid*, par.4: “We reaffirm that our common fundamental values, including freedom, equality, solidarity, tolerance, respect for all human rights, respect for nature and shared responsibility, are essential to international relations.”

²⁰⁶ *Ibid*, par. 138 :, paragrafo 138: “each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.”

²⁰⁷ *Ibid*, par. 139: “The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, 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. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. 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.”

comunità internazionale, per mezzo delle Nazioni Unite, è pronta ad intraprendere misure diplomatiche, umanitarie secondo i Capi VI e VIII della Carta per proteggere la popolazione dai quattro crimini sopracitati. Laddove necessario, prevede la possibilità di intraprendere azioni collettive militari, secondo le decisioni del Consiglio di Sicurezza di cui al Capo VII. Quest'ultimo è chiamato ad analizzare la situazione caso per caso, e determinare ove le autorità nazionali siano manifestamente incapaci di proteggere la loro popolazione. Nel paragrafo 139 si afferma l'impegno della comunità internazionale ad assistere gli Stati a sviluppare le capacità per proteggere la loro popolazione, ed agire prima che la crisi si incrementi. Infine, viene invitata l'Assemblea Generale a prendere in considerazione l'ulteriore sviluppo della R2P, conformemente ai principi stabiliti nella Carta delle Nazioni Unite e nel diritto internazionale²⁰⁸.

Il linguaggio utilizzato per i due paragrafi differisce leggermente da quello usato precedentemente nelle formulazioni dei rapporti della ICISS e del Comitato per le minacce ad alto rischio. Nel documento del 2005 gli Stati concordarono di limitare lo scopo della Responsabilità di Proteggere espressamente a quattro crimini specifici: il genocidio, i crimini di guerra, la pulizia etnica e i crimini contro l'umanità. Inoltre, nei due paragrafi viene posta maggiore enfasi sulla responsabilità degli Stati di prestare assistenza e sostegno nello sviluppo della prevenzione dello Stato interessato e vengono accentuate le misure reattive che non richiedono l'uso della forza armata²⁰⁹.

L'adozione della Responsabilità di Proteggere durante il World Summit del 2005 fece sì che il principio della R2P, intrapreso come risposta da parte della ICISS e supportata da un numero relativamente esiguo di Stati, divenisse un principio internazionale sostenuto

²⁰⁸ J.M. WELSH, "Distributing the international Responsibility to Protect", in A. GENTILI, *Responsibility to Protect: nuovi orientamenti su intervento umanitario e ordine internazionale*, Macerata, Edizioni Università di Macerata, 2012, pp 92-93.

²⁰⁹ G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, cit alla nota 183, pp. 47-48

dai tutti i membri delle Nazioni Unite²¹⁰. Tuttavia, per raggiungere il consenso internazionale fu necessario apportare alcune modifiche rispetto alle preposte presenti nel rapporto della ICISS. L'ipotesi di approvare un codice di condotta per esercitare il diritto di veto venne rigettata, così come il progetto di elaborare delle regole che sanzionassero le azioni coercitive intraprese senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

2.3 DOPO IL DOCUMENTO FINALE DEL WORLD SUMMIT

Il Consiglio di Sicurezza rimandò in più occasioni ai provvedimenti concordati durante il World Summit del 2005. Per esempio, nell'aprile del 2006 adottò la risoluzione sulla protezione dei civili durante il conflitto armato²¹¹ al cui paragrafo 4 “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'umanità²¹²”. Di simile portata la risoluzione 1706²¹³ del 31 Agosto del 2006 relativa alla missione delle Nazioni Unite in Darfur, Sudan.

Il principio della Responsabilità di Proteggere venne accolto positivamente anche dal nuovo Segretario-Generale Ban Ki-moon che successe a Kofi Annan nel gennaio del 2007.

²¹⁰ A.J.BELLAMY, *Responsibility to Protect*, cit alla nota 2, p. 95

²¹¹ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Resolution 1674 (2006)*, S/RES/1674, 28 aprile 2006, disponibile al sito: <https://digitallibrary.un.org/record/573969?ln=en>

²¹² *Ibid*, par. 4 “Reaffirms the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”

²¹³ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Resolution 1706 (2006)*, S/RES/1706, 31 agosto 2006, disponibile al sito: <https://digitallibrary.un.org/record/582107>

Il neo Segretario-Generale propose l'istituzione di un Consigliere Speciale del Segretario Generale per la Responsabilità di Proteggere, da affiancare al Consigliere Speciale delle Nazioni Unite per la prevenzione del genocidio²¹⁴. Il ruolo venne affidato nel 2007 a Edward C. Luck che rimase in carica fino al 2012, quando venne sostituito da Jennifer Welsh, rinomata docente canadese di Relazioni Internazionali.

Nel 2008, in occasione dell'evento "Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World" a Berlino, Ban Ki-moon ribadì il suo pieno coinvolgimento ed impegno nella promozione e nello sviluppo della Responsabilità di Proteggere²¹⁵. Egli dichiarò che la R2P non doveva essere considerata un nuovo codice di intervento umanitario. Essa è costruita sul concetto di "sovranià come responsabilità" elaborato da Francis Deng, un principio molto più positivo rispetto a quello dell'intervento. In aggiunta, a differenza di quest'ultimo, la R2P è saldamente ancorata al diritto internazionale, siccome adottata all'unanimità durante il World Summit e approvata dall'Assemblea Generale e dal Consiglio di Sicurezza.

²¹⁴ "Secretary-General appoints special adviser to focus on responsibility to protect", United Nation, 21 febbraio 2008 disponibile al sito: <https://news.un.org/en/story/2008/02/249802-secretary-general-appoints-special-adviser-focus-responsibility-protect>

²¹⁵ G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, cit alla nota 183, p. 51

3. IL RAPPORTO DEL SEGRETARIO-GENERALE “IMPLEMENTING THE RESPONSIBILITY TO PROTECT”

A gennaio 2009, il Segretario Generale Ban Ki-moon pubblicò il suo primo rapporto dal titolo “Implementing the Responsibility to Protect²¹⁶” nel quale la R2P veniva riformulata secondo la metafora dei tre pilastri. Primo, la responsabilità di ogni Stato sovrano di proteggere la propria popolazione dai crimini in questione; secondo, la responsabilità degli altri Stati di prestare assistenza; terzo, la responsabilità della comunità internazionale di rispondere in modo “tempestivo e decisivo” alla situazione²¹⁷. Questa strategia sottolinea il primato della prevenzione e, in caso di insuccesso, l’importanza di una risposta adeguata alle circostanze specifiche di ciascun caso. Non viene imposta una sequenza da seguire tra un pilastro e l’altro, ma ognuno ha pari forza e valore.

3.1 LA RESPONSABILITÀ DELLO STATO

Il primo pilastro riguarda la responsabilità insita di ogni Stato di proteggere la sua popolazione dal perpetrare, o incitare in alcun modo, il genocidio, i crimini di guerra, la pulizia etnica ed i crimini contro l’umanità. Il paragrafo 138 della documento finale del World Summit 2005 afferma la volontà dei capi di Stato di accettare questa responsabilità e agire in conformità con essa. Il primo pilastro si fonda su obblighi derivanti dal diritto internazionale ed “è essenziale sottolinearlo al fine di far inserire la

²¹⁶ Rapporto dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Implementing the responsibility to protect : Report of the Secretary-General*, A/63/677, cit alla nota 8.

²¹⁷ R. THAKUR, *Reviewing the Responsibility to Protect. Origins, Implementation and controversies*, cit alla nota 48, p. 38

Responsabilità di Proteggere nel regno della dottrina, della politica e dell'azione²¹⁸". La R2P è, in primo luogo, una questione di responsabilità dello Stato: la prevenzione deve iniziare nello Stato ospitante e la protezione delle popolazioni è un attributo distintivo della sovranità e dello Stato nel XXI secolo. Quando uno Stato non è in grado di conseguire pienamente questa responsabilità, la comunità internazionale dovrebbe essere disposta a sostenerlo e assisterlo. In ogni caso, lo Stato rimane il caposaldo della Responsabilità di Proteggere, il cui scopo è quello di costruire una sovranità responsabile. Ciò comporta la creazione di istituzioni, capacità e strategie per la gestione delle tensioni e delle crisi che possono generare atrocità di massa.

3.2 L'IMPEGNO DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Il secondo pilastro rappresenta l'impegno della Comunità Internazionale ad assistere gli Stati nell'adempimento dei loro obblighi nei confronti della propria popolazione. Si fonda sulla cooperazione degli Stati membri, gli accordi regionali e sub-regionali, la partecipazione della società civile e del settore privato; nonché sulla forza delle istituzioni delle Nazioni Unite²¹⁹. La prevenzione, ribadita dai pilastri uno e due, è un elemento chiave per una strategia di successo della Responsabilità di Proteggere. Il paragrafo 138 del documento finale del World Summit dichiara che "la comunità internazionale dovrebbe incoraggiare ed aiutare gli Stati ad esercitare questa responsabilità". Nel paragrafo successivo si precisa il compito della comunità internazionale di aiutare lo Stato in questione a sviluppare la capacità di proteggere la sua popolazione dai quattro crimini che innescano la R2P. L'assistenza dovrebbe

²¹⁸ Rapporto dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Implementing the responsibility to protect : Report of the Secretary-General, A/63/677*, cit alla nota 8, par.13: "is absolutely essential if the responsibility to protect is to move from the realm of rhetoric to the realm of doctrine, policy and action"

²¹⁹ Rapporto dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Implementing the responsibility to protect : Report of the Secretary-General, A/63/677*, cit alla nota 8, pp 15-21

assumere una delle seguenti forme: incoraggiare gli Stati ad assumersi le proprie responsabilità nell'ambito del primo pilastro; aiutarli ad esercitare tale responsabilità; aiutarli a costruire la loro capacità di protezione; prestare assistenza agli Stati che vivono in una fase di tensione prima che scoppino crisi e conflitti²²⁰. La prima forma di assistenza implica persuadere gli Stati a comportarsi nel modo in cui dovrebbero, mentre le altre tre propongono un impegno reciproco ed attivo tra la comunità internazionale e lo Stato. Tuttavia, nel caso in cui il governo nazionale sia estremamente debole, diviso, incapace o indisposto di proteggere efficacemente la sua popolazione, il secondo pilastro svolge un ruolo fondamentale nell'applicare a livello internazionale la Responsabilità di Proteggere. Oltre alle misure persuasive ed agli incentivi positivi è prevista anche l'assistenza militare, che deve essere integrata con le misure auspiccate nel primo e nel terzo pilastro.

3.3 LA RISPOSTA COLLETTIVA DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Il terzo pilastro dichiara la responsabilità degli Stati membri della comunità internazionale di rispondere collettivamente, in modo tempestivo e decisivo, quando uno Stato fallisce nel fornire la protezione adeguata. Il paragrafo 139 del World Summit sottolinea che la comunità internazionale può invocare diverse azioni collettive, pacifiche e non, se vengono soddisfatti due criteri: le misure pacifiche risultino inadeguate e le autorità nazionali si dimostrino manifestamente incapaci di proteggere le loro popolazioni dai quattro crimini specificati. Tali azioni devono essere analizzate

²²⁰ Rapporto dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Implementing the responsibility to protect : Report of the Secretary-General, A/63/677*, cit alla nota 8, par. 28: "These provisions suggest that this assistance could take one of four forms: (a) encouraging States to meet their responsibilities under pillar one (par. 138); (b) helping them to exercise this responsibility (par. 138); (c) helping them to build their capacity to protect (par. 139); and (d) assisting States "under stress before crises and conflicts break out" (par. 139)".

caso per caso e intraprese attraverso il Consiglio di Sicurezza, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite, di cui al Capo VII. L'ONU predilige per il dialogo e le misure pacifiche di persuasione. Pertanto, il terzo pilastro comprende, oltre a misure più robuste, un'ampia gamma di misure di risposta non coercitive e non violente ai sensi dei capitoli VI e VIII della Carta. Il Segretario Generale sostiene che se la comunità internazionale agisce con sufficiente tempestività non è necessario scegliere tra il fare nulla o usare la forza, come venne dimostrato dal successo degli sforzi bilaterali, regionali e globali volti ad evitare ulteriori spargimenti di sangue all'inizio del 2008 in seguito alle contestate elezioni in Kenya. Una risposta motivata, calibrata e tempestiva potrebbe coinvolgere tutti gli strumenti a disposizione delle Nazioni Unite. Tali provvedimenti comprenderebbero misure pacifiche, precisate al capo VI della Carta, misure coercitive, di cui al Capo VII e la collaborazione con organizzazioni regionali e sub-regionali di cui al Capo VIII.

Alla fine del rapporto, Ban Ki-moon invita l'Assemblea Generale a sviluppare pienamente la strategia, gli strumenti e le pratiche della Responsabilità di Proteggere. L'Assemblea Generale deve accogliere favorevolmente il rapporto *Implementing the Responsibility to Protect*, promuovere costantemente il principio, come affermato nel paragrafo 139, ed effettuare un controllo periodico di come gli Stati attuano la R2P.

4. I QUATTRO CRIMINI: GENOCIDIO, CRIMINE DI GUERRA, PULIZIA ETNICA E CRIMINE CONTRO L'UMANITÀ

La Responsabilità di Proteggere è una norma internazionale emergente che prevede la protezione della popolazione da quattro crimini specifici: il genocidio, i crimini di guerra, la pulizia etnica ed i crimini contro l'umanità. Il concetto emerse in risposta all'incapacità della comunità internazionale di rispondere adeguatamente alle atrocità di massa commesse in Ruanda e nell'ex Jugoslavia durante gli anni Novanta. Venne stabilito che gli Stati hanno la responsabilità di assistere la loro popolazione, e se questo dovesse venir meno ai suoi obblighi la comunità internazionale è chiamata ad intervenire. La R2P venne adottata all'unanimità dai capi di Stato e di governo con paragrafi 138 e 139 del documento finale del World Summit delle Nazioni Unite. Va specificato che la R2P non si applica ad altre violazioni ed abusi dei diritti umani o a gravi minacce alla sicurezza umana, siano esse dovute al cambiamento climatico, alle malattie o a politiche statali dannose e rovinose, come la sospensione delle libertà civili, la povertà endemica e la corruzione di massa. Sono previsti altri strumenti in materia di diritti umani, quadri giuridici e istituzioni più adatti ad affrontare l'urgenza di questi temi²²¹.

I quattro atroci crimini di massa che definiscono lo scopo della Responsabilità di Proteggere²²² sono stati definiti in diversi documenti giuridici internazionali e la loro condizione di crimini internazionali si fonda sulla convinzione che i crimini ad essi

²²¹“The Responsibility to Protect: A Background briefing”, Global Centre for the Responsibility to Protect, 14 gennaio 2021, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/publications/the-responsibility-to-protect-a-background-briefing/>

²²² G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, cit alla nota 183, pp. 11-12.

associati incidano sulla dignità fondamentale degli esseri umani, sia in tempo di pace che in tempo di guerra.

4.1 IL GENOCIDIO

La definizione di “genocidio” venne enunciata per la prima volta nel 1948 nella *Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio*, nota come *Genocide Convention*, adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione A/RES/3/260²²³. Secondo gli Stati firmatari il genocidio deve essere considerato un crimine di diritto internazionale, sia che avvenga in tempo di guerra che di pace²²⁴. La definizione adottata dalle Nazioni Unite in capo all’art.2 della Convenzione afferma che: “per genocidio si intende ciascuno degli atti seguenti, commessi con l’intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso: a) uccisione di membri del gruppo; b) lesioni gravi all’integrità fisica o mentale di membri del gruppo; c) sottoporre deliberatamente il gruppo a condizioni di vita elaborate allo scopo di provocare la sua distruzione fisica, totale o parziale; d) misure volte a prevenire le nascite all’interno del gruppo; e) trasferimento forzato di bambini da un gruppo ad un altro²²⁵”. Il genocidio può anche essere commesso contro una parte del gruppo, a condizione che quella parte sia

²²³ Risoluzione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Resolution adopted by the General Assembly 260 (III). Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, A/RES/3/260, 9 dicembre 1948, disponibile al sito: <http://www.un-documents.net/a3r260.htm>

²²⁴ *Ibid*, articolo 1: “The Contracting Parties confirm that genocide, whether committed in time of peace or in time of war, is a crime under international law which they undertake to prevent and to punish.”

²²⁵ *Ibid*, articolo 2: “In the present Convention, genocide means any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such: a) Killing members of the group; b) Causing serious bodily or mental harm to members of the group; c) Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part; d) Imposing measures intended to prevent births within the group; e) Forcibly transferring children of the group to another group.”

identificabile e sostanziale. L'articolo in questione venne successivamente ripreso dallo Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale²²⁶(CPI) del 1998 all'articolo 6²²⁷.

4.2 CRIMINI CONTRO L'UMANITÀ E CRIMINI DI GUERRA

I crimini contro l'umanità ed i crimini di guerra vennero definiti nello Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale del 1998. Sono molto più semplici da applicare, ma il loro scopo si sovrappone non solo con quello del genocidio e della pulizia etnica, ma anche tra loro stessi. Basti pensare che un crimine contro l'umanità può essere commesso anche in tempo di guerra.

I crimini contro l'umanità vennero definiti chiaramente all'articolo 7 dello Statuto di Roma della CPI. Con questo termine si intendono gli atti commessi nell'ambito di un attacco diffuso o sistematico, diretto contro qualsiasi popolazione civile. Tali atti sono : omicidio, sterminio, schiavitù, deportazione o trasferimento forzato della popolazione, tortura, stupro, schiavitù sessuale, prostituzione forzata, gravidanza forzata, sterilizzazione forzata e altre forme di violenza sessuale di analoga gravità; persecuzione contro un gruppo o una collettività dotati di propria identità, ispirata da ragioni di ordine politico, razziale, nazionale, etnico, culturale, religioso o di genere sessuale [...]; apartheid ed altri atti inumani di analogo carattere diretti a provocare

²²⁶ CPI, *Rome Statute of the International Criminal Court*, cit alla nota 145

²²⁷ *Ibid*, articolo 6: “ For the purpose of this Statute, "genocide" means any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such: a) Killing members of the group; b) Causing serious bodily or mental harm to members of the group; c) Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part; d) Imposing measures intended to prevent births within the group; e) Forcibly transferring children of the group to another group”.

intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale²²⁸.

Per quanto riguarda i crimini di guerra nel diritto internazionale non esiste un unico documento che li possa codificare tutti. Le liste dei crimini di guerra sono reperibili nelle Convenzioni dell'Aja e di Ginevra, quindi nel diritto internazionale umanitario, nei trattati di diritto internazionale penale, ad esempio nello Statuto di Roma della CPI all'art.8, e nel diritto internazionale consuetudinario²²⁹. I crimini di guerra avvengono durante i conflitti armati, sia internazionali che intrastatali, come le guerre civili.

L'articolo 8 dello Statuto di Roma include nella categoria dei crimini di guerra le gravi violazioni della Convenzione di Ginevra del 1949, come omicidio volontario, tortura ed esperimenti biologici sugli umani, deportazione, cattura degli ostaggi e violazione dei diritti dei prigionieri di guerra. Altre gravi violazioni comprendono gli attacchi contro la popolazione civile o contro civili che non prendono direttamente parte alle ostilità, attaccare o bombardare città, villaggi ed edifici indifesi e non aventi finalità militari, utilizzare veleni o armi velenose. Per quanto riguarda i crimini di guerra che avvengono durante un conflitto armato non internazionale, vengono considerati come tali tutte le

²²⁸*Ibid*, articolo 7: "For the purpose of this Statute, "crime against humanity" means any of the following acts when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack: a) Murder; b) Extermination; c) Enslavement; d) Deportation or forcible transfer of population; e) Imprisonment or other severe deprivation of physical liberty in violation of fundamental rules of international law; f) Torture; g) Rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, enforced sterilization, or any other form of sexual violence of comparable gravity; h) Persecution against any identifiable group or collectivity on political, racial, national, ethnic, cultural, religious, gender as defined in paragraph 3, or other grounds that are universally recognized as impermissible under international law, in connection with any act referred to in this paragraph or any crime within the jurisdiction of the Court; i) Enforced disappearance of persons; j) The crime of apartheid; k) Other inhumane acts of a similar character intentionally causing great suffering, or serious injury to body or to mental or physical health".

²²⁹ "The Responsibility to Protect: A Background briefing", Global Centre for the Responsibility to Protect, cit alla nota 221

gravi violazioni contenute all'art. 3 delle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949²³⁰, tra cui atti di violenza contro la vita e l'integrità della persona, violazione della dignità umana, torture nei confronti di persone che non prendono parte attiva alle ostilità, compresi i membri delle forze armate che hanno deposto le armi.

4.3 PULIZIA ETNICA

Per quanto riguarda la pulizia etnica non esiste una definizione giuridica poiché non è stato riconosciuto come crimine indipendente per il diritto internazionale. Il termine ha fatto la sua prima comparsa durante gli anni Novanta in occasione dei conflitti nella ex-Yugoslavia ed è stato utilizzato in diverse occasioni nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. La Commissione di Esperti, incaricata dal Consiglio di Sicurezza di investigare i crimini commessi nella ex-Yugoslavia, definì la pulizia etnica come “rendere un'area etnicamente omogenea usando la forza o l'intimidazione per rimuovere, da una data area, persone di un altro gruppo etnico o religioso. La pulizia etnica è contraria al diritto internazionale.²³¹” Secondo la Commissione le pratiche coercitive utilizzate per rimuovere etnicamente la popolazione civile possono comprendere: omicidi, torture, arresti e detenzioni arbitrarie, esecuzioni extragiudiziali, stupri e aggressioni sessuali, gravi lesioni fisiche ai civili,

²³⁰ Articolo 3, par.1 Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949: “ Le persone che non partecipano direttamente alle ostilità, compresi i membri delle forze armate che abbiano deposto le armi e le persone messe fuori combattimento da malattia, ferita, detenzione o qualsiasi altra causa, saranno trattate, in ogni circostanza, con umanità, [...] A questo scopo, sono e rimangono vietate, in ogni tempo e luogo, nei confronti delle persone sopra indicate: a) le violenze contro la vita e l'integrità corporale, specialmente l'assassinio in tutte le sue forme, le mutilazioni, i trattamenti crudeli, le torture e i supplizi; b) la cattura di ostaggi; c) gli oltraggi alla dignità personale[...], le condanne pronunciate e le esecuzioni compiute senza previo giudizio di un tribunale regolarmente costituito [...]”. Disponibile al sito: https://www.difesa.it/Il_Ministro/ONORCADUTI/Accordi_intergovernativi/Documents/Convenzione_di_Ginevra.pdf

²³¹ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Letter dated 24 May 1994 from the Secretary-General to the President of the Security Council, S/1994/647*, 27 maggio 1994, par. 129: The expression 'ethnic cleansing' is relatively new. Considered in the context of the conflicts in the former Yugoslavia, 'ethnic cleansing' means rendering an area ethnically homogenous by using force or intimidation to remove persons of given groups from the area. 'Ethnic cleansing' is contrary to international law” disponibile al sito: https://www.icty.org/x/file/About/OTP/un_commission_of_experts_report1994_en.pdf

rimozione forzata, sfollamento e deportazione della popolazione civile, attacchi militari intenzionali o minacce di attacchi contro civili e aree civili, uso di civili come scudi umani, nonché attacchi agli ospedali, personale medico e sedi della Croce Rossa²³².

²³² “The Responsibility to Protect: A Background briefing”, Global Centre for the Responsibility to Protect, cit alla nota 221

5. LA PREVENZIONE

“La prevenzione è la dimensione più importante della Responsabilità di Proteggere²³³”. Questa frase rappresenta l’elemento fondante del rapporto della ICISS e del successivo documento finale del World Summit del 2005, nel quale i capi di Stato e di governo concordarono di attribuire la responsabilità di prevenire sia ai singoli Stati membri che all’intera comunità internazionale.

La prevenzione dei conflitti è un obiettivo primario delle Nazioni Unite. Nel preambolo della Carta è chiara la promessa dell’ONU di salvare le generazioni future dagli orrori della guerra. Il Capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite dichiara fermamente l’importanza della prevenzione dei conflitti, ed identifica una lista di misure preventive che possono essere intraprese dalle parti per fermare e risolvere il conflitto pacificamente. Tra queste: la negoziazione, l’indagine, la mediazione, la conciliazione, l’arbitrato, il regolamento giudiziario, il ricorso ad agenzie o accordi regionali o altri mezzi pacifici²³⁴.

A partire dagli anni Novanta, nel periodo successivo alla Guerra Fredda, gli Stati membri delle Nazioni Unite, attraverso i loro discorsi e gli atteggiamenti istituzionali, iniziarono a dare sempre maggiore importanza alla prevenzione dei conflitti. Nel 1992, nel rapporto “An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping²³⁵”, Boutros Boutros-Ghali, Segretario-Generale delle Nazioni Unite

²³³ ICISS Report, p. XI “Prevention is the single most important dimension of the responsibility to protect”.

²³⁴ L’Articolo 33 della Carta ONU stabilisce che: “1. The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice”. Cit alla nota 5

²³⁵ Rapporto dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite e del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping* cit alla nota 67

(1992-1997) precisò l'importanza di eliminare la minaccia attraverso la diplomazia prima che costituisca una propria violenza. La prevenzione dei conflitti venne successivamente rafforzata nel 1997 quando la Commissione per la prevenzione dei conflitti mortali²³⁶ determinò che “perfino il prezzo dispendioso della prevenzione sarebbe costato meno della metà del prezzo dell'intervento e della ricostruzione”. Nel rapporto “*La prevenzione dei conflitti armati*” del 2001, il Segretario-Generale Kofi Annan sollecitò il Segretariato e gli Stati membri delle Nazioni Unite a promuovere una cultura della prevenzione del conflitto prevedendo l'istituzione di un apparato di esperti in prevenzione all'interno delle organizzazioni e dei dipartimenti dell'ONU²³⁷.

La misura della prevenzione pone in primo piano il punto di vista delle vittime all'interno della Responsabilità di Proteggere, mettendo in evidenza la priorità di salvare vite rispetto ai diritti degli interventisti. Grazie al rapporto della ICISS fu possibile convincere gli scettici che il principio della R2P non era un lasciapassare per coloro che volevano intervenire e vennero poste le basi per una serie di strategie preventive²³⁸.

Secondo Gareth Evans, co-presidente della ICISS, un'efficace prevenzione dei conflitti e dei crimini di massa dipende da tre fattori principali. Per cominciare richiede un'accurata conoscenza delle regioni a rischio. A questa segue l'abilità dei politici di utilizzare tutti gli strumenti preventivi in loro possesso per impedire l'insorgenza, la

²³⁶ “Preventing Deadly Conflict: Final Report”, Carnegie Corporation of New York, 1997 disponibile al sito: <https://www.carnegie.org/publications/preventing-deadly-conflict-final-report/>

²³⁷ Rapporto dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Prevention of armed conflict: Report of the Secretary-General*, A/55/985-S/2001/574 , 7 giugno 2001 disponibile al sito: <https://digitallibrary.un.org/record/442540>

²³⁸ A.J.BELLAMY, *Responsibility to Protect* Cambridge, cit alla nota 2, p. 98

continuazione o il ripetersi dei conflitti. Infine, è necessaria la volontà politica degli Stati di fornire ed applicare prontamente le misure preventive al conflitto²³⁹.

Al fine di rendere effettiva la prevenzione bisogna innanzitutto identificare quelle situazioni che hanno il potenziale di generare crimini di massa. Ogni conflitto, o situazione di atrocità di massa, possiede una sua dinamica; per conseguire una prevenzione efficace è necessario comprendere tutti gli elementi che si presentano, siano essi politici, economici, etnici, religiosi, discriminanti nei confronti di una determinata classe sociale. Un aspetto cruciale della prevenzione è riconoscere che ogni situazione ha le sue caratteristiche specifiche e richiede una complessa combinazione di misure che possono cambiare nel corso del tempo a seconda dell'evoluzione della crisi.

Nel 2009 Alex J Bellamy, direttore del Centro Asia-Pacifico per la Responsabilità di Proteggere, pubblicò il libro "Responsibility to Protect" nel quale identificava quattro aree di azione che potevano migliorare la capacità di prevenire il genocidio, i crimini di guerra, la pulizia etnica ed i crimini contro l'umanità. Queste aree sono: l'early warning, ovvero il modello di allertamento; la diplomazia preventiva; la fine delle impunità e gli schieramenti preventivi. Secondo l'autore la prima fase della prevenzione consiste nel meccanismo di allertamento. Un efficace early warning è costituito tre elementi: l'accesso alle informazioni, l'analisi delle possibilità ed un sistema apposito di comunicazione tra i decisori politici per l'autorizzazione di misure effettive. Il modello di allertamento è più di una semplice acquisizione di informazioni, si tratta di un sistema di analisi e di azione preventiva vero e proprio. Bellamy individua anche alcuni problemi legati all'early warning. Nonostante sia relativamente semplice identificare gli Stati che corrono il rischio di disordini politici e disastri umanitari, è molto più difficile prevedere quando queste situazioni si intensificheranno fino a diventare uno dei quattro

²³⁹ G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, cit alla nota 183, p.81

crimini della Responsabilità di Proteggere. Inoltre, vi è il rischio che un approccio irresponsabile all'early warning possa generare falsi allarmi, rendendo più difficile il coinvolgimento della volontà politica innescando la resistenza degli Stati più scettici²⁴⁰. La seconda area di azione identificata da Bellamy è la diplomazia preventiva, storicamente il principale modello di prevenzione applicato dalle Nazioni Unite. La diplomazia preventiva si riferisce generalmente agli sforzi del Segretario-Generale per mediare il conflitto e creare fiducia tra i potenziali belligeranti. Questo modello si avvale di strumenti tradizionali come la mediazione, la conciliazione, la fornitura di assistenza e delle misure maggiormente intrusive, quali gli schieramenti preventivi e le zone demilitarizzate²⁴¹. Queste azioni, se intraprese tempestivamente, prevengono l'evoluzione in atrocità di massa di una serie di potenziali conflitti e possono far giungere le parti alla stipulazione di accordi di pace²⁴².

Il terzo modello grazie al quale si può rafforzare la prevenzione consiste nel porre fine alle impunità per mezzo del diritto penale internazionale e la diplomazia dei diritti umani. La promozione del diritto penale internazionale, attraverso la Corte Penale Internazionale e l'istituzione di tribunali *ad hoc*, fornisce un deterrente legale alle atrocità di massa ed è necessaria per l'eliminazione della cultura delle impunità.. Durante il World Summit del 2005 vennero istituiti il Consiglio per i Diritti Umani (UNHRC) e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani. Le due istituzioni hanno il potenziale di fornire le misure di early warning e azioni preventive monitorando i diritti umani e promuovendo misure collettive per assistere gli Stati nella protezione dei diritti dei loro cittadini²⁴³.

²⁴⁰ A.J.BELLAMY, *Responsibility to Protect*, cit alla nota 2, pp.98-108

²⁴¹ Rapporto dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping* cit alla nota 67

²⁴² A.J.BELLAMY, *Responsibility to Protect*, cit nota 2, pp.113-114

²⁴³ *Ibid*, pp. 118-128

La quarta area di prevenzione ipotizzata da Bellamy riguarda il dislocamento preventivo delle operazioni di pace volto a creare un sentimento di sicurezza tra i potenziali belligeranti, a monitorare i diritti umani ed a prevenire un'esplosione di violenza²⁴⁴.

Nonostante le diverse forme che la prevenzione può assumere, l'attenzione principale è rivolta a ciò che gli Stati a rischio possono fare verso se stessi, con il proprio sforzo e capacità nazionali per evitare l'evoluzione della crisi. La prevenzione deve essere attuata con il minimo livello di intrusione possibile. A qualsiasi fase del ciclo del conflitto devono essere predilette le misure meno intrusive e la persuasione deve essere preferita alla coercizione²⁴⁵. Come tutti gli aspetti della Responsabilità di Proteggere, la prevenzione dei conflitti e di altre forme di catastrofi provocate dall'uomo è, in primo luogo, responsabilità degli Stati sovrani, delle comunità e delle istituzioni al loro interno. Un concreto impegno nazionale volto a garantire un trattamento equo e pari opportunità per tutti i cittadini fornisce le basi per un efficace sistema preventivo²⁴⁶.

Per conseguire un'efficace prevenzione dei conflitti a lungo termine e delle atrocità di massa è determinante acquisire una buona governance in tutte le sue manifestazioni: rappresentativa, reattiva e responsabile. Parte del processo di costruzione della prevenzione consiste nell'incoraggiare gli Stati ad aderire e partecipare attivamente alle organizzazioni internazionali progettate per ridurre al minimo le minacce alla sicurezza, promuovere la fiducia e creare strutture istituzionali volte al dialogo e alla cooperazione.

Il problema della prevenzione è che implica la richiesta dei governi verso i propri cittadini di impegnare le loro risorse a favore di regioni non sono ancora in conflitto. E,

²⁴⁴ *Ibid*, p 128

²⁴⁵ G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, cit alla nota 183, p 86

²⁴⁶ ICISS Report, pp 19-27

nel caso in cui la minaccia venga scongiurata, la popolazione resta con l'idea di aver sprecato risorse preziose per evitare delle crisi inesistenti.

Gli studiosi convengono che sebbene procedimenti preventivi, quali mediazione alla diplomazia coercitiva, misure economiche come sanzioni, aiuti umanitari e finanziari, azioni militari come deterrenza, embarghi, missioni di peacekeeping ed una serie di provvedimenti giuridici, riducano le possibilità che un contenzioso si trasformi in un conflitto violento, non riescono ad evitare l'insorgenza della controversia stessa. Per giungere a questo obiettivo è necessario applicare un'accurata prevenzione strutturale, la quale ritiene che l'origine dei conflitti violenti sia sistemica e comporti una disuguaglianza economica, sociale e culturale. Dalla fine della Guerra Fredda è emerso chiaramente un crescente interesse per la prevenzione dei conflitti intrastatali e delle atrocità di massa. In quel periodo il concetto di prevenzione si è evoluto ed ha preso forma l'approccio della prevenzione strutturale che si fonda sull'identificazione ed il miglioramento delle cause profonde che hanno il potenziale di scaturire in una violenza di massa²⁴⁷.

²⁴⁷ S. MCLOUGHLIN, "Rethinking the Structural Prevention of Mass Atrocities", *Global Responsibility to Protect* 6, Brill Nijhoff, 2014, p.407

6. LA REAZIONE

Quando la prevenzione risulta inefficiente all'interno dello Stato scoppia il conflitto che spesso sfocia in atrocità di massa. Davanti a questa situazione il mondo non può rimanere ad osservare. Troppo spesso la comunità internazionale è stata frenata dal dilemma “inviare i Marines o non fare nulla²⁴⁸”. Per risolvere questa difficoltà la Commissione Internazionale sull'Intervento e la Sovranità degli Stati ha ideato un insieme di misure reattive poste al servizio degli Stati.

La prima responsabilità di reagire, di fermare o scongiurare i crimini in questione è sempre dello Stato nel quale è esplosa questa crisi. Nel caso in cui quest'ultimo risulti incapace o indisposto ad agire, la responsabilità di procedere con misure appropriate ricade sull'intera comunità internazionale. Secondo l'ICISS, l'insuccesso della prevenzione nell'evitare o contenere la crisi umanitaria, non significa che l'unica soluzione possibile sia necessariamente l'intervento armato²⁴⁹. Laddove le circostanze lo permettono, vanno preferite le misure che escludono l'approccio militare, come le sanzioni economiche e gli embarghi delle armi per proteggere le vittime della guerra.

Nel documento finale del World Summit del 2005, riprendendo le considerazioni del rapporto dell'ICISS, vennero identificate le diverse opzioni disponibili dalla meno invasiva alla più coercitiva. Precisamente “[...] misure diplomatiche, umanitarie e pacifiche, in conformità ai Capitoli VI e VIII della Carta, per proteggere le popolazioni dal genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità.[...] e azioni

²⁴⁸ C. D. BADESCU, *Humanitarian intervention and the Responsibility to Protect*, New York, Routledge, 2011, p. 165

²⁴⁹ ICISS Report, p.29

collettive, in modo tempestivo e decisivo, per mezzo del Consiglio di Sicurezza, in conformità con il Capitolo VII della Carta²⁵⁰”.

Gareth Evans individua quattro categorie di strumenti che possono essere impiegati per applicare la responsabilità di reagire. La prima fa riferimento ai provvedimenti politici e diplomatici. La diplomazia ha il compito di trovare le modalità più appropriate per convincere le parti in conflitto che i loro interessi fondamentali e l'orgoglio nazionale non verranno compromessi dall'accordo di pace. Dalla fine della Guerra Fredda si è insediato un periodo particolarmente produttivo per gli accordi di pace grazie ai quali numerosi conflitti non sono mutati in catastrofi umanitarie, ma sono stati risolti attraverso il negoziato e la mediazione. Gli Stati hanno appreso che, al fine di elaborare un'efficace diplomazia di pace, è necessario considerare l'accordo risolutivo non come un evento statico, ma come un processo che rimane in atto anche dopo la firma del patto. È necessario stimolare la partecipazione attiva delle parti in guerra, in modo che gli impegni sanciti dal trattato di pace non siano solo formali, ma anche interiorizzati. L'accordo deve essere fondato sul giusto bilancio tra pace e giustizia e deve godere del supporto internazionale, di garanzie e dell'impegno di risorse indispensabili da parte degli Stati²⁵¹. Infine, vanno aggiunti gli incentivi politici, cruciali per il raggiungimento dei negoziati di pace. Tra questi il riconoscimento diplomatico, la possibilità di diventare membri di un'organizzazione internazionale, l'assistenza militare e le misure economiche. Ovviamente sono di fondamentale importanza anche le sanzioni nell'area politico-diplomatica, come le restrizioni della rappresentanza diplomatica e l'espulsione

²⁵⁰ Documento finale del World Summit 2005, par. 139 cit alla nota 207

²⁵¹ G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, cit alla nota 183, pp 106-112

dello staff diplomatico, le limitazioni dei viaggi, la sospensione o l'esclusione dello Stato dalle organizzazioni internazionali²⁵².

La seconda strategia stabilita dall'autore interessa le sanzioni e gli incentivi economici. Sono considerate uno strumento coercitivo con l'obiettivo di persuadere gli Stati a correggere il loro comportamento attraverso una riconfigurazione dell'equilibrio dei costi e dei benefici associati a particolari azioni. Le sanzioni finanziarie sono adottate allo scopo di colpire i beni stranieri di uno Stato, di un'organizzazione terroristica, o di particolari leader politici. In aggiunta, può essere applicata una restrizione all'accesso ai prodotti petroliferi, limitando conseguentemente le operazioni militari²⁵³. In linea di principio sono meno costose e rischiose dell'intervento militare, ma possono ambire solo ad una protezione indiretta della popolazione e possono trascorrere anni prima che queste abbiano l'effetto desiderato²⁵⁴. Inoltre, possono mettere a repentaglio la popolazione, causando una serie di danni importanti e indebolendo la credibilità delle Nazioni Unite come organizzazione umanitaria. Per questo motivo, negli ultimi anni,

²⁵² ICISS Report, par. 4.9: "In the political and diplomatic area: Restrictions on diplomatic representation, including expulsion of staff, while often viewed in the past as primarily of symbolic significance and largely related to the battle for public opinion, have also increasingly come to be seen as a relevant and useful measure in efforts to limit illicit transactions – whether for the sale of illicit commodities such as illegally mined diamonds or drugs or for the purchase of arms and other military related materiel, or with respect to the movement of funds. Restrictions on travel, not least to major international shopping destinations, have proved to have some utility when against specific leaders or individuals and their families. Suspension of membership or expulsion from international or regional bodies, and the loss this may entail not only of national prestige, but also of technical cooperation or financial assistance countries may receive from such bodies, is another increasingly used tool. Refusal to admit a country to membership of a body is a corollary of the foregoing which has sometimes been employed to good effectl,

²⁵³ ICISS Report, par. 4.8: "In the economic area: Financial sanctions may target the foreign assets of a country, or a rebel movement or terrorist organization, or the foreign assets of particular leaders. Where individuals are targeted, these efforts have increasingly been expanded also to include members of that individual's immediate family. Restrictions on income generating activities such as oil, diamonds and logging and drugs, have more and more come to be regarded as one of the most important types of targeted sanctions, because such activities are generally easier to get at than the funds that they generate, and because the profits from such activities are often not just a means to start or sustain a conflict but in many cases the principal motivation for the conflict. Restrictions on access to petroleum products can be an important way of restricting military operations, though such restrictions may also have a broad and possibly devastating impact on civilians and the local economy. Aviation bans have been used in a number of cases and generally prohibit international air traffic to or from a particular destinationl."

²⁵⁴ A.J.BELLAMY, *Responsibility to Protect*, cit alla nota 2, p. 139

per impedire che venissero inflitte ulteriori sofferenze ai civili, sono state elaborate le cosiddette sanzioni *smart* o *targeted*. Queste impongono una serie di restrizioni economiche e politiche attentamente mirate che costringono i destinatari a cambiare la loro condotta. Devono prevedere esenzioni umanitarie per assicurare i bisogni essenziali della popolazione civile²⁵⁵.

Evans identifica come terzo approccio le misure legali. La misura giuridica diretta più forte da utilizzare contro coloro che intraprendono violazioni illegali, in particolare minacciando o perpetrando crimini di atrocità di massa, è il loro arresto e la punizione in un tribunale penale competente. Vi sono tre tipologie di tribunali con giurisdizione penale internazionale: i tribunali *ad hoc* istituiti per crimini specifici, la Corte Penale Internazionale ed i tribunali nazionali autorizzati ad esercitare la giurisdizione internazionale²⁵⁶.

La quarta strategia riguarda l'area militare. La forza militare può essere impiegata sia per proteggere la popolazione dagli attacchi o per imporre il rispetto delle norme ai responsabili degli attacchi contro i civili. Il rapporto dell'ICISS prevede che in casi estremi ed eccezionali, la responsabilità di reagire comporta la necessità di ricorrere ad azioni militari. La Commissione identifica quattro criteri precauzionali che devono essere soddisfatti per l'autorizzazione dell'intervento militare. Innanzitutto deve esserci una giusta intenzione: lo scopo prioritario dell'intervento deve essere di fermare o scongiurare la sofferenza umana. Il secondo criterio riguarda l'ultima risorsa: l'intervento militare può essere giustificato solo se sono già state esplorate tutte le opzioni non militari per la prevenzione o la risoluzione pacifica della crisi. Seguono i mezzi proporzionali: la portata, la durata e l'intensità dell'intervento militare devono

²⁵⁵ *Ibid*, p.141

²⁵⁶ G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, cit alla nota 183, p. 115

essere applicati con la minima interferenza possibile e volti a garantire la protezione dell'uomo. Infine una prospettiva ragionevole: deve esserci una possibilità ragionevole di successo nel fermare o scongiurare l'atrocità che ha comportato l'intervento militare²⁵⁷.

All'interno delle Nazioni Unite è chiara la distinzione tra le operazioni di *peacekeeping*, ovvero di mantenimento della pace, e di *peace enforcement*, l'imposizione della pace. Il *peacekeeping*, implicitamente autorizzato dal Capo VI della Carta dell'ONU, è l'insieme delle operazioni militari e civili condotte dai caschi blu²⁵⁸ delle Nazioni Unite, monitora, supervisiona e verifica la moderazione del conflitto e le prime fasi degli accordi di pace. Si tratta di operazioni multinazionali autorizzate dal Consiglio di Sicurezza, che agiscono sotto il controllo del Segretario Generale delle Nazioni Unite, previo consenso delle parti coinvolte nella controversia. Tali operazioni devono essere imparziali e consentono il ricorso alla forza solo per la legittima difesa. Il consenso dello Stato ospitante semplifica le preoccupazioni inerenti la sovranità e rende più facile per le forze di pace svolgere la loro missione. Tuttavia, come sostiene Bellamy, ci sono alcuni problemi da considerare. “Se il regime che perpetra il genocidio garantisce il consenso solo per determinate azioni, coloro che intervengono sono chiamati ad agire esclusivamente nei limiti consentiti, per esempio trasportare gli aiuti, ma non usare la forza per proteggere i civili? Secondo l'autore, la risposta fornita dalla Responsabilità di Proteggere è chiaramente no. Nei casi in cui i limiti del consenso ostacolano la protezione della popolazione, lo scopo del consenso dovrebbe essere ignorato²⁵⁹”.

²⁵⁷ ICISS Report, p.XII

²⁵⁸ Definizione di *caschi blu*: “Denominazione adottata per i soldati delle forze internazionali di pace dell'ONU, con compiti di controllo finalizzati al ripristino della normalità politica e civile nel paese in cui operano. Hanno ricevuto il Nobel per la pace nel 1988” Dizionario Treccani, Enciclopedia on-line

²⁵⁹ A.J.BELLAMY, *Responsibility to Protect*, cit nota 2, pp. 148-149

Il *peacekeeping* ha dimostrato di essere uno degli strumenti più efficaci a disposizione delle Nazioni Unite per porre fine ai conflitti tra le parti. Nel corso degli anni, gli Stati hanno allargato il fine delle operazioni volte al mantenimento della pace. Oggi sono chiamate non solo a mantenere la pace e la sicurezza, ma anche a facilitare il processo politico, a proteggere i civili, a contribuire al disarmo, alla smobilitazione e al reinserimento degli ex combattenti, a sostenere l'organizzazione delle elezioni, e proteggere e promuovere i diritti umani ed a contribuire al ripristino dello Stato di diritto²⁶⁰. Diversamente, le operazioni di *peace enforcement* comportano l'applicazione di una serie di misure coercitive, compreso l'uso della forza militare per ripristinare la pace e la sicurezza internazionali in situazioni in cui il Consiglio di Sicurezza, di cui al Capo VII, ha deciso di agire per fronteggiare la una minaccia alla pace, la una violazione della pace o un atto di aggressione. Le operazioni di imposizione della pace non sono vincolate dal consenso delle parti e non richiedono l'imparzialità²⁶¹.

Nell'agosto del 2000, l'Assemblea Generale adottò con la risoluzione A/55/305 il rapporto della Commissione sulle operazioni di pace delle Nazioni Unite, noto come "Rapporto Brahimi", in onore di Lakhdar Brahimi, presidente della Commissione. Il rapporto conclude che ogniqualvolta che il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite autorizza un'operazione di pace, ha la responsabilità di garantire che la missione sia debitamente autorizzata e dotata di personale e deve assicurare il successo dell'azione e la protezione sia del personale delle Nazioni Unite che dei civili. Secondo la relazione, al fine di proteggere i civili, l'ONU deve essere in grado di identificare le fonti della minaccia e di capire se gli attori potrebbero essere portati nei processi di pace attraverso misure non violente prima che si possa iniziare a progettare tattiche appropriate per

²⁶⁰ "What is a peacekeeping?", United Nations Peacekeeping, disponibile al sito: <https://peacekeeping.un.org/en/what-is-peacekeeping>

²⁶¹ G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, cit alla nota 183, p. 120

usare la forza. Il rapporto Brahimi ridefinì il significato di imparzialità nelle operazioni di pace. “L'imparzialità delle operazioni delle Nazioni Unite deve significare fedeltà verso i principi della Carta²⁶²”. L'imparzialità deve essere concepita non come una forma di neutralità come nel passato, ma un impegno a trattare tutte le parti equamente in conformità agli accordi di pace²⁶³.

Il discorso legato all'utilizzo della forza militare coercitiva ha dominato a lungo il dibattito sulla Responsabilità di Proteggere ed ha portato molti Stati, principalmente quelli non occidentali, a fraintendere lo scopo della R2P, come se fosse semplicemente un altro modo per parlare di intervento umanitario, quando in realtà comprende altre dimensioni primarie, come la prevenzione e le strategie di reazione meno estreme.

Con l'entrata in vigore della Carta dell'ONU, l'uso della forza è divenuto oggetto dell'ordinamento giuridico, sostenuto da un sistema di sicurezza collettiva regolato dal Consiglio di Sicurezza incaricato di affrontare gli atti di aggressione e le minacce alla pace. Come osservato nel capitolo precedente, l'articolo 2 par. 4 della Carta ONU chiarisce che gli Stati membri delle Nazioni Unite “devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza”. Sono previste solo due eccezioni: la legittima difesa, in capo all'articolo 51, e le misure militari autorizzate dal Consiglio di Sicurezza sancite all'articolo²⁶⁴ della Carta. Queste decisioni dipendono dalla

²⁶² Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Identical letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council*, A/55/305 - S/2000/809, par. 48-50 disponibile al sito: <https://digitallibrary.un.org/record/420963>

²⁶³ A.J.BELLAMY, *Responsibility to Protect*, cit alla nota 2, pp. 156-157

²⁶⁴ L'articolo 42 della Carta ONU stabilisce che: “se il Consiglio di Sicurezza ritiene che le misure previste nell'articolo 41 siano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate, esso può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tale azione può comprendere dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite”. Cit alla nota 5

partecipazione attiva, dalle intenzioni pacifiche e dalla buona fede dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza²⁶⁵.

Il linguaggio utilizzato nel Capo VII della Carta, relativo all'autorizzazione della forza militare coercitiva per rispondere alle atrocità di massa, rende chiara la possibilità di reazione nel caso di minacce esterne. Alcune situazioni sono così terribili che solamente l'utilizzo della forza armata può proteggere le popolazioni in pericolo. Secondo Alex Bellamy, solo con la forza armata è possibile prevenire la pulizia etnica, ponendosi tra i capi della guerra e le vittime e proteggendo il trasporto di aiuti umanitari. Usata propriamente, la forza armata può offrire protezione immediata ai civili in pericolo.

Tuttavia la forza armata è implicitamente pericolosa. È difficile prevederne l'impatto e, in certe occasioni, può inasprire anziché migliorare la situazione²⁶⁶. In seguito alle atrocità di massa che avvennero in Ruanda nel 1994 e in Srebrenica nel 1995, per le quali l'intervento tempestivo della forza militare avrebbe potuto salvare migliaia di persone innocenti, alcuni studiosi concordarono che la condizione peggiore in cui si possono trovare gli Stati è quando scelgono di non usare la forza militare quando dovrebbero²⁶⁷

²⁶⁵ Per un approfondimento: S. SCHLESINGER, *Act of Creation: The Founding of the United Nations*, Boulder, Westview, 2003, p. 261

²⁶⁶ A.J.BELLAMY, *Responsibility to Protect*, cit alla nota 2, p. 132

²⁶⁷ G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, cit alla nota 183, p.128

7. LARICOSTRUZIONE

La Responsabilità di Proteggere racchiude in se il principio per cui la comunità internazionale ha la responsabilità di aiutare gli Stati nella ricostruzione della loro società a seguito dei crimini di guerra e delle atrocità di massa²⁶⁸.

La relazione tra la R2P e le operazioni di costruzione della pace (o *peace-building*) è resa esplicita nel rapporto della Commissione Internazionale sull'Intervento e sulla Sovranità degli Stati del 2001. Come osservato in precedenza, questo documento presenta un modello tripartito della R2P che include la responsabilità di prevenire le atrocità di massa, la responsabilità di reagire nel caso in cui si verificano tali atrocità, ed infine, la responsabilità di ricostruire dopo l'intervento. Tuttavia, nei paragrafi 138 e 139 del documento finale del World Summit del 2005, non venne inserito un esplicito riferimento alla responsabilità di ricostruire²⁶⁹.

Il fenomeno di *peace-building* permette di connettere due dei principali obiettivi delle Nazioni Unite: la sicurezza e lo sviluppo. Nella risoluzione A/55/305-S/2000/809, (conosciuta come Rapporto Brahimi) viene presentata una valida definizione del termine *peace-building*. Per *peace-building* si intendono “ le attività intraprese [...] per ricomporre le fondamenta della pace e fornire gli strumenti per ricostruire tali fondamenta²⁷⁰”. Secondo il rapporto dell'ICISS responsabilità di ricostruire, consiste nel “garantire, specialmente a seguito di un intervento militare, piena assistenza nel

²⁶⁸ A.J.BELLAMY, *Responsibility to Protect*, cit alla nota 2, p. 167

²⁶⁹ R. PARIS, “The blurry boundary between peacebuilding and R2P” in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 509-523.

²⁷⁰ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Identical letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council*, A/55/305 - S/2000/809, cit alla nota 262, p3

processo di ripresa, ricostruzione e pacificazione²⁷¹”. La ricostruzione post-bellica fornisce sostegno allo Stato per instaurare una pace sostenibile e duratura attraverso lo sviluppo di istituzioni locali necessarie per proteggere la popolazione civile.

Alcuni studiosi di Relazioni Internazionali ritengono che l’elemento che più contribuisce allo scoppio di una guerra civile è l’aver vissuto recentemente una situazione di conflitto. Infatti, le atrocità di massa sono considerate un fenomeno ciclico anziché lineare.

È chiaro come il principio della ricostruzione sia strettamente legato a quello della prevenzione del genocidio e di altri crimini di massa. Pertanto, un’efficiente costruzione della pace (*peace-building*) è un fattore indispensabile per la prevenzione dei conflitti²⁷². Il processo di *peace-building* post-bellico non è la fine del percorso legato alla risoluzione del conflitto, ma deve essere considerato l’inizio di una nuova fase preventiva, focalizzata sulla prevenzione strutturale ed attrezzata per affrontare le cause a lungo termine che innescano il genocidio, i crimini di guerra, la pulizia etnica e i crimini contro l’umanità. È un’impresa estremamente complessa, costosa e che richiede molto tempo²⁷³.

La responsabilità di ricostruire la società, devastata dalle atrocità della guerra o dai crimini di massa, si pone come finalità il consolidamento della sicurezza e di un buon governo, della giustizia, dello sviluppo economico e sociale. Questi obiettivi devono essere realizzati simultaneamente: la sicurezza fisica della popolazione deve avere la priorità, ma per ottenere un’effettiva ricostruzione è necessaria la creazione di un valido

²⁷¹ ICISS Report: “The responsibility to rebuild: to provide, particularly after a military intervention, full assistance with recovery, reconstruction and reconciliation ...” p. XI

²⁷² P. COLLIER, V.L ELLIOT, H. HEGRE, A.HOEFFLER, M-REYNAL-QUEROL, N. SAMBANIS, *Breaking the Conflict Trap. Civil war and Development policy*, New York, Oxford University Press, 2003,p 7

²⁷³ G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, cit alla nota 183, p. 148

sistema giuridico che agisca nel rispetto della legge e del presupposto di governabilità per giungere ad uno sviluppo sociale, economico e culturale dello Stato in questione.

La responsabilità di ricostruire è spesso argomento di discussione tra gli studiosi e teorici delle Relazioni Internazionali. Il dibattito si rivolge alla scelta degli attori che dovrebbero operare, alla loro coordinazione ed alle tempistiche di azione, l’allocazione delle risorse e come sostenere tali provvedimenti nel lungo periodo. È fondamentale comprendere le dinamiche politiche della comunità locale ed avere un’efficiente strategia d’uscita²⁷⁴. È difficile concordare sulla forma che dovrebbe assumere la ricostruzione e che strategie politiche siano necessarie per la costruzione di una pace stabile e duratura. Alcuni teorici convengono che organizzazioni come la Banca Mondiale ed il Fondo Monetario Internazionale dovrebbero svolgere un ruolo primario poiché permettono un rapido processo di democratizzazione e liberalizzazione dei mercati fondamentali per attirare gli investimenti stranieri e promuovere la crescita. Tuttavia, negli ultimi anni questo modello è diventato particolarmente problematico. Una rapida democratizzazione può innescare episodi di nuove violenze e legittimare inavvertitamente quelle élite politiche che hanno precedentemente causato il conflitto e il collasso dello Stato. Inoltre, la liberalizzazione del mercato può indebolire il paese ed accentuare le disparità economiche, una delle principali cause della guerra civile²⁷⁵.

Si può affermare che l’imposizione di accordi di pace e la “democratizzazione delle società” dilaniate dalla guerra e dalle atrocità di massa non siano strategie attuabili. Generalmente, gli accordi di pace sono il risultato di un esauriente pressione esterna sulle parti belligeranti di un conflitto. Tali pressioni potrebbero portare alla conclusione di un trattato di pace, ma non c’è motivo di credere che i firmatari di un tale accordo si

²⁷⁴ *Ibid*, p. 149

²⁷⁵ A.J.BELLAMY, *Responsibility to Protect*, cit alla nota 2, 2009, p.168

sentano pronti e abbiano le basi per consolidare la pace. È cruciale conoscere profondamente gli interessi delle parti in conflitto, giungere ad una visione comune e pianificare una collaborazione tra esse. La sfida principale nella costruzione della pace e della democrazia, all'interno di società profondamente divise, consiste nel riunire le figure chiave del conflitto in un processo volto a risolvere le tensioni e la sfiducia reciproca (inevitabile prodotto del conflitto e della guerra), e costruire, o ricostruire, la loro capacità di lavorare efficacemente insieme superando le divisioni etniche e politiche del paese²⁷⁶.

Una strategia essenziale nel *peace-building* consiste nel metodo *DRR (Disaster Risk Reduction)* affiancata alla *DRR (Disarmament, Demobilization, Reintegration)*: ovvero nel processo di disarmo, smobilitazione e reintegrazione, che prevede l'interruzione del ciclo del conflitto e permettono la conversione dei gruppi belligeranti alla vita civile. Affinché possano risultare funzionali questi procedimenti devono instaurare una cooperazione tra le autorità nazionali e gli attori internazionali coinvolti della missione di aiuto²⁷⁷.

Per quanto concerne il raggiungimento di una buona *governance*, il primo obiettivo richiede l'istituzione di un'autorità transitoria, capace di prendere le decisioni necessarie per guidare lo Stato nel processo di consolidamento della pace.

Secondo la ICISS l'intervento attuato dagli attori internazionali per proteggere la popolazione non deve essere in nessun modo compromesso dal sospetto di essere una

²⁷⁶ H. WOLPE, S MCDONALD, "Democracy and Peace-building: Re-thinking the Conventional Wisdom", *The Round Table*, Vol. 97, No. 394, 2008, p.138, disponibile al sito:<https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/Democracy%20and%20Peacebuilding.pdf>

²⁷⁷ G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, cit alla nota 183, p.154

nuova forma di imperialismo neo-coloniale²⁷⁸. Al contrario, la responsabilità di ricostruire deve porsi come obiettivo quello di “restituire la società allo Stato” in modo che possa assumersi le responsabilità future di proteggere la sua popolazione.

Infine, è importante promuovere lo sviluppo economico e sociale. La prima fase consiste nella stabilizzazione dell'economia. Ciò comporta la creazione di un ambiente ove le persone possano dedicarsi alle attività di tutti i giorni proficuamente ed in sicurezza. In seguito, è opportuno designare le condizioni favorevoli per sostenere il progresso economico, rafforzando i rapporti con potenziali investitori stranieri, mantenendo l'inflazione sotto controllo, istituendo un sistema di banca efficiente, trasparente e legale²⁷⁹.

Sebbene i paragrafi 138 e 139 del documento finale del World Summit 2005 non menzionino la responsabilità di ricostruire, il Summit approvò la creazione di una Commissione per il Peace-building delle Nazioni Unite²⁸⁰ (Peace-building Commission, PBC) con l'obiettivo di colmare le lacune delle Nazioni Unite nel campo della ricostruzione. La PBC è un organo consultivo intergovernativo, composto da 31 Stati membri, eletti dall'Assemblea Generale, dal Consiglio di Sicurezza e dall'ECOSOC (*Economic and Social Council*). Venne istituita con le risoluzioni A/RES/60/180²⁸¹

²⁷⁸ ICISS Report, par. 5.31 “Intervening to protect human beings must not be tainted by any suspicion that is a form of neo-colonial imperialism”.

²⁷⁹ G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, cit alla nota 183, p.170

²⁸⁰ Per un approfondimento relativo alla Peacebuilding Commission (PCB) consultare il sito: <https://www.un.org/peacebuilding/commission>

²⁸¹ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2005. 60/180. The Peacebuilding Commission, A/RES/60/180*, 30 dicembre 2005, disponibile al sito: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/498/40/PDF/N0549840.pdf?OpenElement>

dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e S/RES/1645(2005)²⁸² del Consiglio di Sicurezza. Il suo scopo è quello di identificare i paesi che stanno scivolando verso il totale collasso, istituire misure efficienti per fermare tale slittamento e pianificare e assistere nella transizione dal periodo di guerra e conflitto, fornire un approccio integrato e coerente per tutte le iniziative internazionali relative alla costruzione della pace, alla gestione dei processi di transizione e alla costruzione delle istituzioni democratiche nei contesti di post-conflitto.²⁸³

²⁸² Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Resolution 1645 (2005)*. *Adopted by the Security Council at its 5335th meeting, on 20 December 2005*, S/RES/1645, 20 dicembre 2005. Disponibile al sito: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/654/17/PDF/N0565417.pdf?OpenElement>

²⁸³ R. THAKUR, *Reviewing the Responsibility to Protect. Origins, Implementation and controversies*, cit alla nota 48, p. 168

8. L'INTERVENTO UMANITARIO E LA RESPONSABILITÀ DI PROTEGGERE

Negli ultimi decenni la questione dell'intervento umanitario ha dominato i dibattiti dei teorici delle Relazioni Internazionali di tutto il mondo. L'elemento centrale della discussione è la presunta rivalità tra il principio di sovranità dello Stato, pilastro fondante del sistema delle Nazioni Unite e del diritto internazionale, e le norme di diritto internazionale relative ai diritti umani e all'uso della forza²⁸⁴. Da un lato si sono schierati i promotori dell'intervento umanitario, una dottrina fondata sul diritto di intervenire militarmente contro gli Stati che perpetrano i crimini. Dall'altro vi sono i difensori della sovranità statale tradizionale, secondo cui il resto del mondo non deve interferire negli affari interni dello Stato in questione, tra questi la maggior parte dei paesi che hanno conquistato l'indipendenza dopo un lungo periodo di colonizzazione²⁸⁵. Non esiste una definizione dell'intervento armato unanimemente accettata. Tuttavia, la maggior parte degli studiosi concorda che esso rappresenti "l'interferenza coercitiva negli affari interni di uno Stato, utilizzando la forza armata, con lo scopo di porre fine alle violazioni dei diritti umani o prevenire la diffusione della sofferenza umana²⁸⁶".

Il conflitto tra la sovranità ed i diritti umani è stato affrontato in merito a due strategie. La prima concerne l'evoluzione del concetto di sovranità: dalla definizione di "sovranità come autorità" a quella di "sovranità come responsabilità". Il primo modello definisce la sovranità come controllo esclusivo di un territorio delimitato e della popolazione che

²⁸⁴ J. WELSH, *Humanitarian Intervention and International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p.1

²⁸⁵ G. EVANS, "The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All." *Irish Studies in International Affairs*, vol. 20, 2009, pp. 8-9

²⁸⁶ J. WELSH, *Humanitarian Intervention and International Relations*, cit alla nota 283 p. 3: "coercive interference in the internal affairs of a state, involving the use of armed force, with the purposes of addressing massive human rights violations or preventing widespread human suffering".

vi risiede, mentre il secondo suggerisce che la sovranità sia subordinata ad uno Stato nella misura in cui venga rispettato uno standard minimo di diritti umani ed una significativa violazione degli stessi diviene una questione di interesse internazionale

La seconda strategia richiede una definizione più ampia di ciò che costituisce una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale di cui al Capo VII della Carta delle Nazioni Unite. L'ONU può legittimamente autorizzare un'azione internazionale per fronteggiare le minacce alla sicurezza internazionale che emergono dalla crisi umanitaria²⁸⁷.

Al termine della Seconda Guerra Mondiale, venne istituita l'Organizzazione delle Nazioni Unite, cui articolo 2.par.4 proibisce l'uso della forza armata. Con la stessa il monopolio dell'uso della forza venne conferito al Consiglio di Sicurezza, di cui al Capo VII. Un altro elemento cardine contenuto nella Carta, essenziale per comprendere il dibattito relativo all'intervento militare, riguarda il principio di non intervento, enunciato agli articoli 2.par.4 e 2.par.7., e limitato dall'articolo 24 che conferisce al Consiglio di Sicurezza "la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale²⁸⁸". Il presupposto è che l'azione d'intervento debba essere multilaterale, non è consentito intraprendere un'intervento umanitario unilaterale.

Con l'arrivo degli anni Novanta e la fine della Guerra Fredda, la convinzione predominante relativa al principio di non intervento venne messa in discussione. Il problema della pace e della sicurezza internazionale, fino ad allora minacciato dalle guerre tra gli Stati, divenne soggetto di guerre civili intrastatali. Sulla scena mondiale si presentarono nuovi fattori che agevolarono l'intervento negli affari interni delle società

²⁸⁷ *Ibid*, pp. 1-7.

²⁸⁸ L'articolo 24 della Carta ONU dichiara che : "In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its Members confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf". Cit alla nota 5

straniere. Tra questi i più rilevanti furono: la fine della rivalità tra le due superpotenze, Stati Uniti e Unione Sovietica, che favorì la creazione di una nuova volontà collettiva internazionale, una nuova nozione di sicurezza e l'evoluzione delle norme sui diritti umani. La globalizzazione, incoraggiata dai nuovi mezzi di comunicazione, rese gli Stati sempre più interconnessi ed esposti alle sofferenze ed alle violazioni dei diritti dell'uomo²⁸⁹.

Il primo decennio post-Guerra Fredda fu testimone di numerosi conflitti, tra questi: l'operazione Provide Comfort in Iraq (1991), la guerra in Somalia (1992), in Bosnia (1992-1995), in Liberia 1990-1996), l'intervento della NATO in Serbia e Kosovo (1999) e l'intervento nell'East Timor (1999). Le operazioni di *peacekeeping* in Liberia ed in Kosovo furono eseguite senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza o dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite²⁹⁰. In particolare l'operazione della NATO nel Kosovo suscitò l'indignazione dell'intera comunità internazionale. Le accuse non erano rivolte esclusivamente alla mancanza di approvazione da parte delle Nazioni Unite, ma soprattutto ai metodi impiegati nella conduzione dell'intervento, quali bombardamenti aerei ad alta quota che provocarono centinaia di morti civili ed innescarono una più intensa risposta di pulizia etnica da parte del regime di Milosevic²⁹¹.

Dopo il disastro del Kosovo, il Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan, in occasione della sessione annuale dell'Assemblea Generale si pronunciò in merito agli interventi internazionali recentemente avvenuti per fronteggiare le crisi umanitarie. Secondo Annan la comunità internazionale non poteva rimanere in disparte durante

²⁸⁹ J. WELSH, *Humanitarian Intervention and International Relations*, cit alla nota 283, pp 53-54

²⁹⁰ A. HERACLIDES, "Humanitarian intervention yesterday and today: a history", *European Review of International Studies*, Vol. 2, No. 1, 2015, p. 30

²⁹¹ R.A. FALK, 'Kosovo, World Order, and the Future of International Law', *American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 4, 1999, pp. 847- 57

situazioni che presentavano gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani, come avvenne in Ruanda nel 1994. Tuttavia, l'intervento doveva basarsi su principi legittimi ed universali. Dichiarò quanto segue: "Il genocidio in Ruanda ci ha mostrato quanto possano essere terribili le conseguenze dell'inazione di fronte agli omicidi di massa. Ma, il conflitto in Kosovo ha sollevato questioni altrettanto importanti relative alle conseguenze di un'azione intrapresa senza il consenso internazionale ed una chiara autorità giuridica²⁹²". Per evitare il ripetersi di tali tragedie, secondo il Segretario Generale è fondamentale raggiungere il consenso della comunità internazionale in merito alla gestione delle azioni necessarie, agli attori che le devono intraprendere ed alle tempistiche adeguate per evitare la diffusione delle atrocità. Successivamente, nel documento *'We the Peoples': the role of the United Nations, 21st century*, Annan riprese il tema dell'intervento umanitario, esponendo la preoccupazione di molti Stati, i quali temevano che la legittimazione dell'intervento umanitario potesse diventare una copertura per le interferenze gratuite negli affari interni degli Stati sovrani. La società internazionale era chiamata ad affrontare un'importante questione. I paesi concordano che sia la difesa dell'umanità che la difesa della sovranità sono principi che devono essere conseguiti. Ciò nonostante, quando questi due principi entrano in conflitto non è chiaro come la società internazionale debba comportarsi. È certo i crimini contro l'umanità non possono essere difesi, nemmeno commessi in nome del principio di sovranità. Laddove questi si verificano, previo esaurimento dei tentativi pacifici per fermarli, il Consiglio di Sicurezza ha il dovere morale di agire a nome della comunità internazionale. L'intervento armato deve sempre rimanere l'opzione di ultima istanza, ma di fronte all'omicidio di massa è un'opzione che non può essere abbandonata²⁹³.

²⁹² K. A. ANNAN, "Two concepts of sovereignty", *The Economist*, 18 settembre 1999, p.2

²⁹³ K.A.ANNAN, *We the Peoples: the Role of the United Nations in the 21st Century: report of the Secretary-General*, cit alla nota 1. pp. 47-48.

L'obiettivo del Segretario-Generale Kofi Annan era quello di evitare il ripetersi del doppio fallimento in Ruanda e nel Kosovo²⁹⁴, e trovare un nuovo consenso all'interno della comunità internazionale sulla legittimità d'azione per proteggere i civili dalle atrocità di massa. La Commissione Internazionale per l'Intervento e la Sovranità dello Stato, sponsorizzata dal governo canadese, colse la sfida di Annan e cercò di determinare quando un'azione coercitiva contro un altro Stato a scopo umanitario potesse essere considerata legittima. Il contributo principale dell'ICISS fu soprattutto teorico: venne cambiato il linguaggio da “diritto di intervenire”, imperniato sulle prerogative coercitive di coloro che attuavano l'intervento, a “responsabilità di proteggere”, focalizzata sugli individui soggetti all'atrocità di massa.

Secondo la logica della R2P, se uno Stato si dimostra impossibilitato o non intenzionato nel conseguimento delle proprie responsabilità, la protezione della popolazione diventa responsabilità della comunità internazionale, la quale può trascendere la sovranità dello Stato inadempiente²⁹⁵. Ne consegue che, affinché la sovranità sia considerata legittima deve essere esercitata nel rispetto dei diritti umani.

Nella formulazione della R2P, la Commissione attinse al lavoro di Deng ed alla sua teoria della una sovranità come responsabilità²⁹⁶. La ICISS condivideva la concezione che la sovranità contemporanea non fosse più espressione di un mero controllo esclusivo del territorio, ma un diritto condizionale dello Stato che dipende dal rispetto di uno standard minimo dei diritti umani. Secondo la Commissione, se la sovranità e la responsabilità erano connesse tra loro, allora l'intervento finalizzato alla protezione da

²⁹⁴ *Ibid*, p. 47.

²⁹⁵ R. THAKUR, “Intervention, Sovereignty and the Responsibility to Protect: Experiences from ICISS.” *Security Dialogue*, Vol. 33, No. 3, 2002, p. 325

²⁹⁶ F.M. DENG, S. KIMARO, T. LYONS, D. ROTHCHILD, I.W. ZARTMAN, *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa*, cit alla nota 80

violazioni sistematiche dei diritti dell'uomo poteva essere ritenuto permessibile²⁹⁷. Come sottolineato da Ramesh Thakur, l'obiettivo dell'intervento a scopo umanitario è di proteggere le vittime delle atrocità perpetrate all'interno dello Stato in questione e di costruire nuove istituzioni che si propongano di salvaguardare i diritti umani²⁹⁸. Sebbene i tentativi di istituire un linguaggio più accettabile per parlare della sovranità, il rapporto dell'ICISS suscitò alcune controversie. Durante i negoziati che portarono all'approvazione del documento finale del World Summit del 2005, alcuni dei paesi in via di sviluppo espressero la loro contrarietà rispetto alla frase "responsabilità di proteggere", poiché credevano riesumasse il periodo di dominazione del neo-colonialismo²⁹⁹. Nonostante l'enfasi posta dai promotori della R2P sulla popolazione anziché su coloro che intervenivano, aleggiava scetticismo e sfiducia, specialmente tra gli Stati non occidentali, i quali temevano che la sovrana uguaglianza sarebbe stata una vana illusione se non si fosse rispettato il diritto di non intervento³⁰⁰. Gareth Evans rispose a questa questione sostenendo una maggiore enfasi sulla solidarietà internazionale auspicata dalla R2P avrebbe potuto eliminare la maggior parte dei timori sollevati³⁰¹.

²⁹⁷ J. M. WELSH, "The Responsibility to Protect and Humanitarian Intervention" in J. HOFFMANN, A. NOLLKAEMPER, *Responsibility to Protect. From Principle to Practice*, Amsterdam, Pallas Publications, 2012, p. 189

²⁹⁸ R. THAKUR, *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*, cit alla nota 193, pp.246-247

²⁹⁹ J. M. WELSH, "The Responsibility to Protect and Humanitarian Intervention" in J. HOFFMANN, A. NOLLKAEMPER, *Responsibility to Protect. From Principle to Practice*, cit alla nota 296, p. 189

³⁰⁰R. THAKUR, *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*, cit alla nota 193, pp. 250-251

³⁰¹ G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, cit alla nota 183, p. 40

9. CONCETTO, PRINCIPIO O NORMA?

Fin dalle sue prime formulazioni, lo *status* della Responsabilità di Proteggere è oggetto di dibattiti e discussioni. Specialmente nella letteratura accademica, diversi autori hanno prediletto il linguaggio tipico delle teorie delle Relazioni Internazionali che prevede l'impiego delle denominazioni: “concetti”, “principi”, “norme” e così via.

Molti governi prediligono considerare la R2P come un concetto. Generalmente, il termine concetto si riferisce ad un'idea astratta. Quando gli Stati descrivono la R2P come concetto vogliono evidenziare la presenza di un'idea che nel corso del tempo può diventare una norma. Si tratta di una proposta che richiede un ulteriore sviluppo, elaborazione e accordo prima che possa consolidarsi in uno specifico comportamento condiviso dai governi o un piano d'azione per le riforme istituzionali³⁰². Secondo Edward Luck, Consigliere speciale per la Responsabilità di Proteggere del Segretario Generale delle Nazioni Unite (dal 2008 al 2012), la R2P andrebbe descritta come “concetto”, sostenendo che al momento non vi è un consenso sull'eventualità che possa evolversi in norma³⁰³.

Tuttavia, se la R2P fosse considerata un semplice concetto, sarebbe inopportuno per il Consiglio di Sicurezza e le Nazioni Unite, in generale, utilizzarla nelle risoluzioni o nelle dichiarazioni ufficiali. Dopo il World Summit del 2005 sono insorti alcuni problemi legati all'uso di descrivere la R2P come concetto. Innanzitutto il documento finale del World Summit non si riferisce alla Responsabilità di Proteggere come ad un concetto o un'idea che richiede delibere successive, ma è molto di più. È qualcosa a cui tutti gli Stati hanno deciso di aderire. Inoltre, essa non è rimasta una semplice idea, ma è

³⁰² A.J.BELLAMY, *Responsibility to Protect*, cit alla nota 2, p 5

³⁰³ E. LUCK, “Introduction: the responsible sovereign and the responsibility to protect”, in *Annual Review of United Nations Affairs*, 2008, p. XXXIV

stata integrata nella pratica delle Nazioni Unite, delle organizzazioni regionali e dei singoli Stati.

La Commissione Internazionale sull'Intervento e sulla Sovranità degli Stati si riferisce alla Responsabilità di Proteggere con la connotazione di “principio guida emergente del diritto internazionale” e sostiene che la R2P ha il potenziale per diventare una norma di diritto internazionale consuetudinario³⁰⁴. Etichettare la R2P come principio anziché concetto sottolinea il raggiungimento di una condivisione da parte degli Stati e implica che essa ha guadagnato il consenso sufficiente per il raggiungimento del suo scopo³⁰⁵. Questa distinzione è significativa. Concettualmente ci si interroga se la R2P sia assoggettata ai principi tradizionali di sovranità e non-intervento, o se, essendo un principio, può condizionare il significato stesso della sovranità. Nella pratica questa distinzione determina la possibilità per la R2P di diventare la guida delle riforme istituzionali in materia

La maggior parte dei teorici e degli accademici preferisce descrivere al Responsabilità di Proteggere come norma. Si interrogano se trattasi di una norma emergente o di una norma già integrata nel sistema giuridico³⁰⁶. Nel rapporto del Comitato per le minacce ad alto rischio delle Nazioni Unite (High-Level Panel on Threats, Challenges and Change) del 2004, si precisa che il Consiglio di Sicurezza dell'ONU e l'intera comunità internazionale devono riconoscere l'esistenza di una norma emergente di responsabilità collettiva internazionale. Gareth Evans afferma che la Responsabilità di Proteggere deve essere considerata come una nuova norma internazionale che possiede le qualità per diventare a tutti gli effetti una norma di diritto internazionale consuetudinario³⁰⁷.

³⁰⁴ ICISS Report, par. 2.24

³⁰⁵ A.J.BELLAMY, *Responsibility to Protect*, cit alla nota 2, p. 6

³⁰⁶ J. WELSH, *Humanitarian Intervention and International Relations*, cit alla nota 283, pp 29-51

³⁰⁷ G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, cit alla nota 183, p. 52

Secondo Llyod Axworthy e Allan Rock, ex primo ministro canadese e ambasciatore presso le Nazioni Unite durante il World Summit del 2005, la R2P è da considerare come una nuova norma emergente che ridefinisce i limiti della sovranità.

Per Alex J Bellamy utilizzare la qualifica di “norma” può facilitare, ma anche complicarne la comprensione e il raggiungimento dello scopo. La norma contiene sia gli elementi dei concetti e dei principi e richiede l’adozione di uno specifico comportamento³⁰⁸.

Generalmente la norma è identificata come il riconoscimento di un comportamento condiviso dalla molteplicità degli attori. Definire la R2P una singola norma risulta riduttivo e confonde l’obiettivo della dottrina. La maggior parte delle norme ha lo scopo di evitare ed eliminare determinati comportamenti degli Stati. Vi sono poi norme, in numero ridotto, che richiedono l’esecuzione di un dovere o un’azione positiva da parte degli Stati e creano una responsabilità per gli attori che la osservano. La norma prevede non solo che gli attori non debbano adottare un determinato comportamento, ma in aggiunta, applica una sanzione a coloro che lo assumono. La Responsabilità di Proteggere mescola gli elementi carichi di obblighi giuridici che evidenziano le atrocità dei crimini di massa, ed elementi che si riferiscono alla responsabilità degli Stati, in quanto membri della Comunità Internazionale, di proteggere le popolazioni straniere³⁰⁹.

Secondo A.Bellamy la R2P non dovrebbe essere una singola norma, ma un insieme di norme. Secondo questa formulazione la dottrina deve essere intesa se non altro in relazione a due gruppi di norme, uno inerente la responsabilità degli Stati di Proteggere

³⁰⁸ A.J.BELLAMY, *Responsibility to Protect*, cit alla nota 2, p. 8

³⁰⁹ C.T. HUNT, P. ORCHARD, “Introduction. Consolidation and contestation of the Responsibility to Protect” in C.T. HUNT, P. ORCHARD, *Constructing the Responsibility to Protect. Contestation and Consolidation*, New York, Routledge, 2020, p. 14

la loro popolazione, ed uno in merito al ruolo e alle responsabilità della comunità internazionale³¹⁰.

Infine, un'ultima alternativa è quella evidenziata da Phil Orchard che propone di considerare la dottrina della Responsabilità di Proteggere come “regime internazionale”.

Il regime unisce una serie di norme giuridiche e sociali già esistenti con tre nuove norme che riflettono l'adesione alle responsabilità domestiche ed internazionali ed il ruolo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nell'affrontare la questione della R2P³¹¹.

Sul piano internazionale, la dottrina della Responsabilità di Proteggere sembra aver raggiunto un accordo di istituzionalizzazione tra i diversi Stati. Tuttavia, per far sì che possa emergere una nuova norma a livello internazionale è fondamentale studiare il mondo in cui questa viene attuata ed interpretata dai singoli Stati. A tal proposito, nel terzo capitolo verrà analizzata la posizione di sei attori protagonisti nella promozione e nella contestazione della Responsabilità di Proteggere: l'Unione Africana, l'Unione Europea, gli Stati Uniti, la Russia, la Cina ed il Brasile.

³¹⁰ A.J. BELLAMY, *Responsibility to Protect. A defence*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp 62-63.

³¹¹ P. ORCHARD, “Contestation norms and the Responsibility to Protect as a regime” in C.T. HUNT, P. ORCHARD, *Constructing the Responsibility to Protect. Contestation and Consolidation*, New York, Routledge, 2020, p. 28

CAPITOLO 3.

L'APPLICAZIONE DELLA R2P

1. IL CONSIGLIO DI SICUREZZA

Sono passati poco più di vent'anni dalla pubblicazione del rapporto della Commissione Internazionale sull'Intervento e sulla Sovranità dello Stato del 2001 e numerosi studiosi e teorici della dottrina della Responsabilità di Proteggere hanno identificato le situazioni nelle quali il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ha compiuto o ha fallito il suo ruolo di garante della R2P.

La relazione dell'ICISS illustra la responsabilità del Consiglio di Sicurezza di autorizzare l'utilizzo di misure coercitive per rispondere a gravi crisi dei diritti umani. Negli ultimi anni i membri del Consiglio hanno adottato una molteplicità di strategie diplomatiche, politiche ed umanitarie per rispondere alle atrocità di massa.

Jennifer Welsh, Consigliere Speciale del Segretario Generale per la Responsabilità di Proteggere, ha identificato tre condizioni principali che giustificano l'importanza del Consiglio di Sicurezza nell'applicazione della Responsabilità di Proteggere³¹². Innanzitutto, l'articolo 24 della Carta ONU conferisce al Consiglio di Sicurezza la responsabilità di gestire le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale. L'articolo

³¹² J.M. WELSH, "The Security Council's Role in Fulfilling the Responsibility to Protect", *Ethics & International Affairs*, Vol. 35, Issue. 2, 19 agosto 2021, p. 228

42³¹³ della stessa autorizza il Consiglio di Sicurezza ad intraprendere misure militari, laddove le misure non-militari siano risultate inadeguate, per mantenere o ripristinare la pace e la sicurezza internazionale. Tutti i membri delle Nazioni Unite sono vincolati alle decisioni del Consiglio, anche nel caso in cui l'attuazione delle sue risoluzioni risulti in conflitto con altri obblighi dell'ordinamento internazionale³¹⁴. Inoltre, il Consiglio di Sicurezza deve gestire la competizione tra le grandi potenze e trovare un terreno comune per la cooperazione. Infine, il Consiglio di Sicurezza, considerato un modello per il funzionamento del multilateralismo, esprime due valori fondamentali della società internazionale moderna: il principio di auto-legislazione e di non-discriminazione³¹⁵. Gli Stati, come detentori di eguale sovranità, partecipano attivamente alla creazione delle leggi alle quali sono subordinati. Il multilateralismo assicura che le leggi siano applicate equamente a tutti e cerca di minimizzare le asimmetrie di potere presenti all'interno della comunità internazionale.

Nel rapporto della 2001 è dichiarato che “non esiste un organo più appropriato del Consiglio di Sicurezza capace di gestire l'intervento militare finalizzato alla protezione della popolazione³¹⁶”. È suo compito prendere decisioni che prevalgono sulla sovranità

³¹³ L'articolo 42 della Carta ONU dichiara che: "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" traduzione: “ Se il Consiglio di Sicurezza ritiene che le misure previste nell'articolo 41 siano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate, esso può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tale azione può comprendere dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite”.cit alla nota 5

³¹⁴ Per un approfondimento in merito ai ruoli, ai poteri ed alle funzioni del Consiglio di Sicurezza consultare: V. LOWE, A. ROBERTS, J. M. WELSHM D. ZAUM, *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 1-60

³¹⁵ J.M. WELSH, “The Security Council's Role in Fulfilling the Responsibility to Protect”, *Ethics & International Affairs*, cit alla nota 312, p. 228

³¹⁶ ICISS Report, par.6.14 “the Commission is 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. “

statale e decidere laddove sia necessario mobilitare le risorse militari per salvare le popolazioni a rischio. La Commissione riconosceva che nel caso in cui fosse risultato necessario decidere come, quando e chi dovesse operare l'intervento militare, il ruolo del Consiglio di Sicurezza appariva cruciale. È reso noto che l'obiettivo dell'ICISS non era quello di trovare alternative al Consiglio di Sicurezza come fonte di autorità, ma di fare in modo che esso potesse lavorare più efficacemente rispetto al passato³¹⁷.

A partire dal 2005 il Consiglio di Sicurezza è stato chiamato ad intervenire in situazioni che hanno richiesto la formulazione di strategie differenti. In alcuni casi, come in Libia e in Costa d'Avorio nel 2011, il Consiglio di Sicurezza ha ritenuto necessario intervenire militarmente per proteggere la popolazione. Diversamente, in Kenya nel 2008 e in Guinea nel 2009, sono state predilette misure che non includevano l'intervento militare, come la diplomazia preventiva, l'embargo delle armi, il divieto di viaggiare. L'esperienza degli ultimi quindici anni dimostra che il Consiglio di Sicurezza ha affrontato le situazioni di atrocità di massa in modi che vanno oltre l'autorizzazione dell'azione coercitiva, includendo una serie di impegni politici, diplomatici ed umanitari adottati in particolari momenti di crisi³¹⁸.

Il ruolo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è enfatizzato anche nei paragrafi 138 e 139 del documento finale del World Summit del 2005, nel quale viene presentato come l'organo investito della responsabilità primaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Di conseguenza, molte delle controversie che riguardano la risposta degli Stati o la loro inazione nelle situazioni di atrocità di massa si focalizzano sul ruolo e sulle decisioni del Consiglio di Sicurezza. Se non riesce ad

³¹⁷ ICISS Report, par.6.14 "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"

³¹⁸ J J.M. WELSH, "The Security Council's Role in Fulfilling the Responsibility to Protect", *Ethics & International Affairs*, cit alla nota 312, pp. 232-233

essere rilevante nelle questioni più critiche, non c'è da stupirsi della possibilità che possa perdere significato ed autorità nel futuro più prossimo.

1.1 LA PARALISI DEL DIRITTO DI VETO

Tra i problemi principali legati al Consiglio di Sicurezza emerge il diritto di veto di cui godono i cinque Membri Permanenti (P5). L'articolo 27 paragrafo 3 della Carta delle Nazioni Unite dichiara che "le decisioni del Consiglio di Sicurezza [...] sono prese con un voto affermativo di nove membri, compresi i voti concordanti dei membri permanenti³¹⁹" precisamente, Cina, Francia, Russia, Regno Unito e Stati Uniti d'America.

Molti Stati considerano l'uso volubile del veto, o la sua minaccia, come il principale ostacolo ad un'azione internazionale efficace nei casi in cui sia richiesta un'azione rapida e decisiva per fermare o evitare una grave crisi umanitaria. La Commissione trovava "inconcepibile che un veto possa prevalere sul resto dell'umanità su questioni di grave interesse umanitario³²⁰". Come soluzione propose la creazione di un codice di condotta che i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dovevano rispettare nel caso in cui fosse risultata necessaria un'azione immediata per fermare gravi crisi umanitarie. L'ICISS suggeriva che un membro permanente, nelle questioni in cui gli interessi vitali del suo Stato non fossero coinvolte, doveva astenersi dal veto per non impedire l'approvazione della decisione da parte della maggioranza degli altri membri del Consiglio di Sicurezza³²¹. La richiesta della Commissione di un codice di condotta

³¹⁹ L'articolo 27 par. 3 della Carta ONU: "Decisions of the Security Council on all other matters shall be made by an affirmative vote of nine members including the concurring votes of the permanent members; provided that, in decisions under Chapter VI, and under paragraph 3 of Article 52, a party to a dispute shall abstain from voting", cit alla nota 5

³²⁰ ICISS Report, p. 51: 'it is unconscionable that one veto can override the rest of humanity on matters of grave humanitarian concern'

³²¹ ICISS Report, par.6.21

per limitare il veto dei P5 era una chiara risposta agli eventi che accaddero durante la crisi umanitaria in Kosovo nel 1999, nel quale, di fronte alla minaccia di un veto quasi certo da parte della Russia, i membri della NATO scelsero di intraprendere un'azione militare senza prima ottenere l'esplicita autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite³²².

Nel rapporto *A more secure world - Our shared responsibility*³²³ del 2004, ritenendo il veto un retaggio della Seconda Guerra mondiale non adatto alla situazione geopolitica contemporanea, il Comitato ad Alto rischio delle Nazioni Unite richiamò la proposta dell'ICISS, esortando a limitarne l'uso a "questioni in cui sono realmente in gioco interessi vitali" e chiedendo ai membri permanenti di impegnarsi ad astenersi dal veto nei casi di genocidio e di violazioni dei diritti umani su larga scala³²⁴. Nonostante queste esortazioni, il documento finale del World Summit del 2005, non includeva alcun riferimento ai parametri comportamentali da adottare in merito al veto e la richiesta ai P5 di astenersi dal suo utilizzo nell'eventualità di crimini di massa venne cancellata³²⁵.

L'incapacità del Consiglio di Sicurezza di proteggere i civili da genocidi, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità ha gravemente compromesso la sua credibilità agli occhi dei membri delle Nazioni Unite e dell'opinione pubblica. Troppo spesso non si è assunto le proprie responsabilità ed ha deluso le aspettative della comunità internazionale. A partire dall'ottobre 2011 il veto è stato invocato tredici volte

³²² J. MORRIS, N.J. WHEELER, "The responsibility not to veto. A responsibility too far?" in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford, Oxford University Press, 2016 pp.231-232

³²³ Rapporto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, *A more secure world: Our shared responsibility. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, cit alla nota 78

³²⁴ *Ibid*, par. 256: "as a whole the institution of the veto has an anachronistic character that is unsuitable for the institution in an increasingly democratic age and we would urge that its use be limited to matters where vital interests are genuinely at stake. We also ask the permanent members, in their individual capacities, to pledge themselves to refrain from the use of the veto in cases of genocide and large-scale human rights abuse".

³²⁵ J. MORRIS, N.J. WHEELER, "The responsibility not to veto. A responsibility too far?" in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, cit alla nota 322, p. 232

da due dei membri permanenti, Russia e Cina, i quali hanno ripetutamente bloccato delle risoluzioni inerenti i crimini contro l'umanità ed i crimini di guerra commessi contro il popolo siriano³²⁶.

Negli ultimi anni la società civile e gli Stati membri delle Nazioni Unite hanno insistito per riproporre una limitazione dell'uso del veto da parte dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza in situazioni di atrocità di massa. Nel 2013, durante un discorso all'Assemblea Generale, il presidente francese François Hollande propose la restrizione del veto in situazioni di atrocità di massa³²⁷. Successivamente, nel 2015, con il supporto del Messico, la Francia ha promosso “la Dichiarazione politica per la sospensione del diritto di veto nei casi di atrocità di massa³²⁸”. Questa dichiarazione si rivolgeva direttamente ai membri P5 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU chiedendogli di auto-limitare il ricorso al veto in caso di crimini di massa. Il desiderio di limitare l'utilizzo del veto, data la crescente frustrazione dei chiari fallimenti del Consiglio di Sicurezza nel prevenire o porre fine alle atrocità, è comprensibile e lodevole. I francesi hanno saggiamente formulato la loro iniziativa secondo un codice volontario di condotta che deve essere adottato dai membri permanenti del Consiglio³²⁹. Ad aprile 2022 la dichiarazione è stata firmata da 103 Stati membri.

Un'ulteriore proposta venne avanzata dal gruppo “Accountability, Coherence and Transparency (ACT)”, un gruppo interregionale di 25 paesi di piccole e medie

³²⁶ “UN Security Council and the Responsibility to Protect”, Global Centre for the Responsibility to Protect, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/calling-for-a-uns-c-code-of-conduct/>

³²⁷ United Nation Association-UK: *UN Security Council and the responsibility to protect: Voluntary restraint of the veto in situations of mass atrocity*, ottobre 2015, disponibile al sito: <https://una.org.uk/sites/default/files/Briefing%20-%20Veto%20code%20of%20conduct.pdf>

³²⁸ “Political Declaration on Suspension of Veto Powers in Cases of Mass Atrocity”, Global Centre for the Responsibility to Protect, 1 agosto 2015, disponibile al sito <https://www.globalr2p.org/resources/political-declaration-on-suspension-of-veto-powers-in-cases-of-mass-atrocities/>

³²⁹ S. M. PATRICK, “Limiting the Security Council Veto in the Face of Mass Atrocities”, *Council on Foreign Relations*, 23 gennaio 2015, disponibile al sito <https://www.cfr.org/blog/limiting-security-council-veto-face-mass-atrocities>

dimensioni che lavorano per migliorare la responsabilità, la coerenza e la trasparenza del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. A luglio 2015, il gruppo ACT formulò un “Codice di Condotta per il Consiglio di Sicurezza nel caso di genocidio, crimini contro l’umanità o di guerra³³⁰” nel quale si chiedeva ai suoi membri di non votare contro le risoluzioni che mirano a prevenire o fermare le atrocità di massa.

1.2.ALTERNATIVE AL CONSIGLIO DI SICUREZZA

1. 2.1 La risoluzione *Uniting for Peace*

Nel rapporto del 2001 l’ICISS individua delle alternative potenziali al Consiglio di Sicurezza nel caso in cui risulti paralizzato dalla condotta dei Membri Permanenti.

Secondo la Commissione se il Consiglio di Sicurezza si rifiuta espressamente di intervenire in situazioni di gravi crisi umanitarie e non offre una risposta in un tempo ragionevole, esistono due possibili alternative: l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite e le Organizzazioni Regionali. Un’opzione sarebbe quella di ottenere il sostegno dell’Assemblea Generale per l’azione militare. Questa potrebbe invocare la risoluzione 377 A (V) , nota come risoluzione *Uniting for peace*³³¹, elaborata nel 1950 specificatamente per rispondere a quelle situazioni in cui il Consiglio di Sicurezza, per mancata unanimità dei membri permanenti si dimostrava incapace di adempiere al suo compito primario di conservare la pace e la sicurezza internazionale³³². In tali circostanze, l’Assemblea Generale può deliberare tempestive raccomandazioni per intraprendere le misure collettive necessarie per mantenere o ripristinare la pace e la

³³⁰ Assemblea Generale delle Nazioni Unite e Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Letter dated 14 December 2015 from the Permanent Representative of Liechtenstein to the United Nations addressed to the Secretary-General*, A/70/621- S/2015/978, 14 dicembre 2015, disponibile al sito: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/433/57/PDF/N1543357.pdf?OpenElement>

³³¹ Risoluzione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Resolution adopted by the General Assembly 377 (V). Uniting for Peace* , A/RES/5/377, 3 novembre 1950 disponibile al sito: <http://www.un-documents.net/a5r377.htm>

³³² ICISS Report, par. 6.29

sicurezza internazionale, incluso l'uso della forza armata³³³. Sebbene la risoluzione *Uniting for Peace* può essere considerata una valida alternativa allo stallo del veto del Consiglio di Sicurezza, la sua applicazione è insita di controversie. La procedura conferirebbe all'intervento un "high degree of legitimacy³³⁴", ma la sua applicazione appare molto improbabile, data la necessità di una maggioranza dei due terzi, e soprattutto, considerando che le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite la ritengono illegittima³³⁵.

1.2.2 Le organizzazioni regionali

Una seconda possibilità proposta dall'ICISS³³⁶, per rispondere alla paralisi del Consiglio di Sicurezza, sarebbe quella di intraprendere un intervento collettivo guidato da organizzazioni regionali o sub-regionali nei limiti sanciti dall'articolo 52 della Carta delle Nazioni Unite³³⁷.

Durante gli ultimi 20 anni, le organizzazioni regionali e sub-regionali hanno svolto un ruolo sempre più importante all'interno del sistema delle Nazioni Unite. Si sono assunte

³³³ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Resolution adopted by the General Assembly 377 (V). Uniting for Peace*, A/RES/5/377, cit alla nota 331: "Recognizing that discharge by the General Assembly of its responsibilities in these respects calls for possibilities of observation which would ascertain the facts and expose aggressors; for the existence of armed forces which could be used collectively; and for the possibility of timely recommendation by the General Assembly to Members of the United Nations for collective action which, to be effective, should be prompt".

³³⁴ ICISS Report, par.6.30

³³⁵ C. FOCARELLI, "La dottrina della Responsabilità di Proteggere e l'intervento umanitario", *Riv. dir. internaz.*, fasc.2, 2008, p. 326

³³⁶ ICISS Report, par.6.30

³³⁷ L'articolo 52 UN della Carta ONU dichiara che: "1. Nothing in 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 their activities are consistent with the Purposes and Principles of the United Nations. 2. The Members of the United Nations entering into such arrangements or constituting such agencies shall make every effort to achieve pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies before referring them to the Security Council. 3. The Security Council shall encourage the development of pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies either on the initiative of the states concerned or by reference from the Security Council. 4. This Article in no way impairs the application of Articles 34 and 35." Cit alla nota 5

una quota sempre più maggiore della responsabilità globale della pace e della sicurezza e sono diventate attori chiave nei settori della prevenzione e della risoluzione dei conflitti³³⁸. Agendo ai sensi del Capo VIII della Carta delle Nazioni Unite, le organizzazioni regionali sono in grado di contribuire alla risoluzione pacifica dei conflitti, e con l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, possono perseguire la pace attraverso misure coercitive. Le conoscenze locali ed il potere di influenza di queste organizzazioni le rende degli attori adatti per prevenire e fermare la diffusione di atrocità di massa.

Il rapporto dell'ICISS del 2001 conferisce alle organizzazioni regionali un ruolo centrale nella prevenzione futura delle atrocità di massa. Gli autori della relazione hanno sottolineato che la prossimità di queste organizzazioni ai luoghi di perpetrazione delle catastrofi umane spesso le rende più idonee ad agire rispetto alle Nazioni Unite. Le organizzazioni regionali hanno maggiore familiarità con le parti coinvolte nel conflitto, e mostrano maggiore interesse nel supervisionare il ritorno alla pace e alla prosperità³³⁹. Non sorprende che la prospettiva di un ruolo rilevante delle organizzazioni regionali auspicata dall'ICISS non sia sopravvissuta alle negoziazioni che culminarono con l'adozione del documento finale del World Summit del 2005. I paragrafi dedicati alla R2P fanno un unico riferimento al potenziale di cooperazione globale-regionale. Invece di porre le organizzazioni regionali al centro degli sforzi globali per proteggere le popolazioni da crimini di atrocità di massa, il documento afferma semplicemente che la cooperazione tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali sarà perseguita in modo

³³⁸ D. CARMENT, J. LANDRY, S. WINCHESTER, "The role of regional organizations. A responsibility Gap?" In A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 336

³³⁹ ICISS Report, par. 6.32: "It is generally the case that countries within the region are more sensitive to the issues and context behind the conflict headlines, more familiar with the actors and personalities involved in the conflict, and have a greater stake in overseeing a return to peace and prosperity. All this should facilitate mobilizing the necessary will for fulfilling the responsibility to protect and for ensuring sustainability and follow-up".

appropriato³⁴⁰. Nonostante siano passati più di 15 anni dalla pubblicazione del documento finale, non è stato ancora raggiunto un consenso sull'appropriata relazione tra le organizzazioni regionali e la Responsabilità di Proteggere. Sembra esserci un accordo generale sulla necessità di dividere le responsabilità tra attori a livello statale, regionale e globale, ma l'esatta natura di questa divisione rimane oggetto di dibattito. Di fatto, nel settore della prevenzione strutturale, ad esempio, si ritiene che le organizzazioni regionali svolgano un ruolo importante nello sviluppo di norme, standard e istituzioni necessarie per ridurre la probabilità di crimini di atrocità di massa, nonché la creazione di meccanismi di sostegno regionale per attenuare i loro effetti collaterali negativi³⁴¹.

Le organizzazioni regionali spesso sono i primi attori ad intervenire quando si verificano situazioni in cui gli Stati non possono garantire l'ordine pubblico sul loro territorio ed adempiere agli obblighi internazionali³⁴². Di fatti, le organizzazioni regionali sono diventate cruciali nell'assicurare la pace e la sicurezza internazionale per diverse ragioni. In primo luogo le Nazioni Unite sono sovraccaricate dai compiti di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. È inoppugnabile che l'ONU non può intervenire in ogni territorio dove è in atto un conflitto a causa della limitazione dell'organizzazione stessa, come il personale e le risorse. Si crea così un enorme divario tra le aspettative e le prestazioni che poi vengono attuate indebolendo la fiducia nella stessa organizzazione. In secondo luogo, le organizzazioni regionali hanno una maggiore comprensione delle dinamiche del conflitto. Questa caratteristica può renderli

³⁴⁰ Documento finale del World Summit 2005, par.139:“ in cooperation with relevant regional organisations as appropriate” cit alla nota 207.

³⁴¹ D. CARMENT, J. LANDRY, S. WINCHESTER, “The role of regional organizations. A responsibility Gap?” In A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, cit alla nota 338, p. 337

³⁴² W. ANING, F. OKTERE, “The African Union” in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p.355

attori più adatti nel processo di pace e sicurezza della zona e l'opinione delle organizzazioni regionali è sempre più considerata nel determinare la linea d'azione maggiormente adatta in situazioni particolari.

1.2.3 La formula Arria

Negli ultimi anni, gli incontri secondo la formula Arria³⁴³ sono diventati un'alternativa interessante per promuovere la discussione ed il dibattito relativo alle questioni di pace e sicurezza che non hanno trovato attenzione nell'ordine del giorno del Consiglio di Sicurezza. Questi incontri si sono confermati uno spazio cruciale per i membri del Consiglio per interagire con le Commissioni d'Inchiesta del Consiglio per i Diritti Umani ed includere la rappresentanza di Organizzazioni Non Governative e altri attori della società civile. L'enfasi della Responsabilità di Proteggere sulla centralità della prevenzione significa che tali discussioni sono fondamentali per allarmare gli Stati sulle atrocità dei crimini dei diritti umani anche quando il Consiglio ha bloccato la discussione. Sebbene queste riunioni non forniscano risultati definitivi o legali, l'aumento degli incontri secondo la formula Arria dimostra la loro importanza nel fornire ai membri nuove informazioni sulle situazioni in diversi paesi.

³⁴³ Gli incontri secondo la formula Arria sono delle riunioni informali e confidenziali che riuniscono i membri del Consiglio di Sicurezza permettendogli di avere uno scambio di opinioni privato, all'interno di un ambiente procedurale flessibile, nel quale possono intervenire anche degli invitati degli stati membri del consiglio di sicurezza. Questa formula permette ai membri del Consiglio interessati di impegnarsi in un dialogo diretto con alti rappresentanti di governi, organizzazioni internazionali e attori non-statali, su questioni che li riguardano e che rientrano nella sfera di responsabilità del Consiglio di sicurezza. La formula Arria venne utilizzata per la prima volta nel 1992 dall'ambasciatore venezuelano Diego Arria. <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/arria-formula-meetings.php>

2. L'UNIONE AFRICANA: LA NON-INDIFFERENZA

Le organizzazioni regionali sono diventate degli attori fondamentali l'applicazione delle nozioni della Responsabilità di Proteggere. Come analizzato precedentemente, data l'affermazione dei diritti umani, dei gruppi della società civile e la nascita delle istituzioni regionali, la concezione Vestfaliana della sovranità assoluta dello Stato è stata ampiamente reinterpretata come responsabilità sovrana. Inoltre, per far parte di organizzazioni come le Nazioni Unite, l'Unione Europea (UE), l'Unione Africana (UA) e l'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico (ASEAN), gli Stati devono rinunciare ad alcuni diritti e prerogative della sovranità considerati in passato inderogabili³⁴⁴.

L'Unione Africana è uno dei precursori dello sviluppo e del consolidamento della Responsabilità di Proteggere nei dibattiti internazionali sui diritti umani. Negli ultimi anni, l'UA è stata fondamentale nel prevenire situazioni di atrocità di massa nel continente africano, indipendentemente dalle iniziative delle Nazioni Unite, in particolare in Mali, nella Repubblica Centrafricana ed in Somalia³⁴⁵.

Nel 2000, a seguito dei fallimentari tentativi di intervenire per prevenire le atrocità di massa nel continente africano, l'Assemblea dei capi di Stato e di Governo dell'Organizzazione dell'Unione Africana (OUA) decise di adottare un atto che incorporasse il diritto di intervento negli Stati membri. A partire dalla sua istituzione nel 1963, i principi di sovranità statale e di non interferenza sono stati considerati un pilastro fondante dell'OUA e vitali per assicurare l'indipendenza degli Stati

³⁴⁴ W. ANING, F. OKTERE, "The African Union" in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, cit alla nota 342, p.355

³⁴⁵ A.J. BELLAMY, P.D WILLIAMS, "The new politics of Protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect", *International Affairs*, Vol.87, Issue 4, luglio 2011, p. 842

precedentemente colonizzati. Pertanto, gli Stati africani erano particolarmente sensibili al principio di sovranità e di non intervento a causa della loro vulnerabilità geopolitica e delle esperienze storiche coloniali e di Guerra Fredda³⁴⁶. Perciò, non sorprende che nella Carta costitutiva dell'OUA fossero riconfermati i principi di non interferenza negli affari interni degli Stati ed il rispetto per la sovranità e l'integrità territoriale di ogni Stato membro³⁴⁷. Inoltre, questi principi erano considerati come l'estrema protezione per gli Stati africani più deboli durante il periodo della Guerra Fredda. Tuttavia, la necessità di proteggere gli stati africani più deboli venne attuata a spese dei diritti umani, poiché l'enfasi venne posta sulla sicurezza dello Stato. I capi di Stato africani rimasero indifferenti agli abusi di potere che avvennero in Uganda, Liberia, Repubblica Democratica del Congo, Sierra Leone, Ruanda, e Somalia³⁴⁸. I tiranni invocarono il principio di non interferenza negli affari interni degli Stati per respingere qualsiasi tentativo di intervento esterno. Questo permise a diversi governi africani di opprimere la loro popolazione, trascurando le massicce violazioni dei diritti umani che accadevano. L'Organizzazione dell'Unità Africana rimase in silenzio ad osservare le atrocità commesse dai suoi Stati membri.

Nel corso degli anni Novanta, i capi di Stato africani si resero conto dell'indifferenza e del fallimento della società internazionale nell'agire di fronte ai disastri umanitari. L'incapacità dell'OUA di prevenire il genocidio ruandese ed altri conflitti violenti che

³⁴⁶ G. EVANS, *Statement made during the Interactive Thematic Dialogue of the United Nations General Assembly on the Responsibility to Protect*, New York, 2009, p.3 disponibile al sito: <https://www.un.org/ga/president/63/interactive/responsibilitytoprotect.shtml>

³⁴⁷ L'articolo 2, par. 1 della Carta OUA stabilisce che: “ The Organization shall have the following purposes: [...] c) To defend their sovereignty, their territorial integrity and independence[...].” Articolo 3 della Carta OUA “The Member States, in pursuit of the purposes stated in Article II solemnly affirm and declare their adherence to the following principles: [...] non-interference in the internal affairs of States; [...]”. Disponibile al sito: https://au.int/sites/default/files/treaties/7759-file-oau_charter_1963.pdf

³⁴⁸ W. ANING, F. OKTERE, “The African Union” in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, cit alla nota 342 p. 357

attraversarono il continente africano e l'indifferenza delle Nazioni Unite spinsero i leader africani a cercare nuove soluzioni affidabili ed adatte ai loro problemi.

Nel 2002 l'Organizzazione dell'Unità Africana venne dissolta e sostituita dall'Unione Africana (UA). Nell'Atto costitutivo della nuova organizzazione regionale è chiaro il passaggio da una posizione strettamente non-interventista ad una concezione di sovranità responsabile, legata al principio di non-indifferenza, come dichiarato dall'articolo 4 paragrafo h della Carta istitutiva dell'UA. Il suddetto articolo riconosce all'Unione Africana il diritto di “intervenire in uno Stato membro [...] in circostanze gravi, vale a dire crimini di guerra, genocidio e crimini contro l'umanità³⁴⁹”. Con questo articolo gli Stati membri dell'UA accettano il principio della sovranità come responsabilità, mettendo in discussione il loro attaccamento storico al principio di non interferenza.

Oltre all'articolo 4 paragrafo h, gli Stati membri dell'UA hanno dimostrato il loro impegno nei confronti dei principi della R2P con l'adozione della "posizione comune africana sulla proposta di riforma delle Nazioni Unite", durante la Settima Sessione Straordinaria del Consiglio Esecutivo che si tenne nel 2005 a Ezulwini, in Svizzera. In quest'occasione l'UA adottò il “Ezulwini Consensus” un documento che racchiude le posizioni degli Stati membri dell'UA su differenti questioni contenute nel rapporto del Comitato per le minacce ad alto rischio delle Nazioni Unite redatto dal Segretario-Generale Kofi Annan nel 2004. In merito alla Responsabilità di Proteggere l'Ezulwini Consensus stabiliva che l'autorizzazione all'uso della forza da parte del Consiglio di Sicurezza doveva essere in linea con le condizioni e i criteri proposti dal Comitato, ma questa condizione non avrebbe dovuto compromettere la responsabilità della comunità

³⁴⁹ L'articolo 4, par. h del Constitutive Act of African Union: “the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity”, cit alla nota 197

internazionale di proteggere³⁵⁰. L'Unione Africana riconosceva il primato del Consiglio di Sicurezza nello schieramento delle operazioni militari, ma quest'ultimo doveva comportarsi responsabilmente, ovvero, rispettare le condizioni proposte dal Comitato per le minacce ad alto rischio. Nel rapporto del 2004 il Comitato individuò cinque condizioni quali linee guida per l'autorizzazione delle operazioni militari da parte del Consiglio di Sicurezza. Queste prevedevano: la gravità della minaccia, la finalità dell'intervento, l'ultima istanza, la proporzionalità ed il bilanciamento degli interessi³⁵¹. L'Unione Africana dichiarò che dal momento in cui l'Assemblea Generale dell'ONU e il Consiglio di Sicurezza si trovavano spesso lontani dal teatro dei conflitti e questo rendeva più difficile intraprendere tempestivamente una valutazione adeguata dello sviluppo delle situazioni di conflitto, era indispensabile che le organizzazioni regionali, situate nelle aree di prossimità ai conflitti, fossero autorizzate ad intraprendere azioni militari per porvi rimedio. L'intervento doveva avvenire previa autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, ma nel caso in cui si fossero presentate situazioni che esigevano un intervento immediato, l'autorizzazione da parte del Consiglio poteva essere ritenuta

³⁵⁰ Consiglio Esecutivo dell'Unione Africana, *The common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: "The Ezulwini Consensus"*, Addis Ababa, 2005 disponibile al sito: https://www.apaunr.org/AU_Ezulwini%20Consensus.pdf

³⁵¹ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Note by the Secretary-General, A/59/565*, 2 dicembre 2004, disponibile al sito: https://www.un.org/ruleoflaw/files/gaA_59_565_En.pdf, par.207: "in considering whether to authorise or endorse the use of military force, the Security Council should always address - whatever other considerations it may take into account — at least the following five basic criteria of legitimacy: a) Seriousness of threat. Is the threatened harm to State or human security of a kind, and sufficiently clear and serious, to justify prima facie the use of military force? In the case of internal threats, does it involve genocide and other large-scale killing, ethnic cleansing or serious violations of international humanitarian law, actual or imminently apprehended? b) Proper purpose. Is it clear that the primary purpose of the proposed military action is to halt or avert the threat in question, whatever other purposes or motives may be involved? c) Last resort. Has every non-military option for meeting the threat in question been explored, with reasonable grounds for believing that other measures will not succeed? d) Proportional means. Are the scale, duration and intensity of the proposed military action the minimum necessary to meet the threat in question? e) Balance of consequences. Is there a reasonable chance of the military action being successful in meeting the threat in question, with the consequences of action not likely to be worse than the consequences of inaction?"

legittima anche se emanata dopo l'intervento³⁵². Da questa dichiarazione emergeva chiaramente l'intento dell'Unione Africana di applicare autonomamente i principi della Responsabilità di Proteggere durante i conflitti che avvenivano sul territorio del continente africano. Tuttavia, le speranze dell'UA vennero cancellate dall'adozione del documento finale del World Summit nel quale si confermava l'autorità esclusiva del Consiglio di Sicurezza in merito all'uso della forza armata.

Rispetto all'OUA, l'Unione Africana ha stabilito principi e norme che rispecchiano le idee della Responsabilità di Proteggere ed ha assunto una posizione più interventista attraverso la creazione di nuove istituzioni e nuovi contesti normativi³⁵³. Tra le nuove istituzioni che operano per la prevenzione delle atrocità di massa nel continente africano si trovano: il Consiglio di Pace e Sicurezza dell'Unione Africana (PSC), l'Assemblea e la Commissione dell'UA, ed il Continental Early Warning System (CEWS).

Il PSC è l'organo più potente del Sistema di Pace e Sicurezza dell'UA (African Peace and Security Architecture). A livello mondiale, il PSC è l'equivalente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite; è composto da 15 Stati membri, dieci eletti per un mandato di due anni e cinque per un mandato di tre anni. L'articolo 1 del Protocollo istitutivo del Consiglio di Pace e Sicurezza dell'UA dichiara che il PSC consiste in "un accordo collettivo di sicurezza e di allarme preventivo (early warning) per facilitare una risposta tempestiva ed efficiente alle situazioni di conflitto e di crisi in Africa³⁵⁴".

La dottrina della Responsabilità di Proteggere ha ricevuto un ampio sostegno dall'UA ed i suoi Stati membri sono stati tra i principali attori ad implementare i principi della

³⁵² ADEMOLA ABASS, "The African Union and the Responsibility to Protect. Principles and Limitations" in J. HOFFMANN, A. NOLLKAEMPER, *Responsibility to Protect. From Principle to Practice*, Amsterdam, Pallas Publications, 2012 p. 219

³⁵³ W. ANING, F. OKTERE, "The African Union" in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, cit alla nota 342, p. 359

³⁵⁴ Unione Africana, *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*, entrato in vigore il 26 dicembre 2003, disponibile al sito: <https://au.int/en/treaties/protocol-relating-establishment-peace-and-security-council-african-union>

R2P. Oltre a conferire all'UA il permesso di intervenire negli affari interni degli Stati membri, è stato garantito lo sviluppo di meccanismi appropriati per rispondere a situazioni di crisi nel continente africano. A causa di un lungo passato di repressione coloniale, in Africa sono tuttora presenti forti movimenti che rivendicano il principio di sovranità assoluta. Ad esempio, il governo del Sudan ha rifiutato ripetutamente lo schieramento di truppe delle Nazioni Unite sul proprio territorio, definendolo una violazione della sua sovranità ed integrità territoriale³⁵⁵.

In diverse occasioni, l'UA si è mostrata riluttante ad autorizzare gli interventi in capo all'articolo 4 paragrafo h, non riuscendo così a dare attuazione ai principi della R2P. In merito al terzo pilastro della R2P, l'UA è stata spesso criticata per la sua indifferenza verso situazioni nelle quali lo Stato non è in grado o è indisposto a proteggere la sua popolazione, come nel caso della Libia. per cui la risposta dell'UA è stata dichiarata passiva ed insufficiente³⁵⁶. L'organizzazione si è spesso limitata ad un'azione di persuasione degli Stati membri, minacciandoli di ricorrere a sanzioni come la sospensione dell'adesione all'Unione Africana. Storicamente, questi strumenti non sono abbastanza punitivi da essere impiegati come deterrente per gli aspiranti perpetratori. Le numerose crisi che si verificano in Africa dimostrano che l'impegno alla non indifferenza ed alla sovranità responsabile non si sono effettivamente tradotti in azioni preventive positive negli stati che vivono situazioni di crisi. Le dinamiche interne relative alle sfide strutturali e alle considerazioni politiche degli stati membri, così come i fattori esterni come la cooperazione con le Nazioni Unite e altre istituzioni internazionali, hanno indebolito l'efficacia dell'UA nell'esecuzione dei suoi compiti.

³⁵⁵ T. MURITHI, "The African Union's Evolving Role in Peace Operations: The African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia", *African Security Review* Vol.17 Issue. 1, 2008, p.77

³⁵⁶ W. ANING, F. OKTERE, "The African Union" in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, cit alla nota 342, p. 366

3. L'UNIONE EUROPEA E LA R2P

L'Unione Europea è probabilmente il modello di prevenzione dei conflitti di maggior successo al mondo, la sua sola esistenza rende la guerra tra i suoi membri effettivamente impossibile³⁵⁷. È indiscusso l'impegno europeo per i diritti umani, la prevenzione dei conflitti e la concezione che la sovranità statale non vada intesa in senso assoluto³⁵⁸. Gareth Evans ha dichiarato che l'Unione Europea è l'organizzazione regionale dotata del potenziale necessario per trasformare la R2P in realtà³⁵⁹.

Nonostante gli Stati membri dell'UE abbiano dichiarato con molto ottimismo il loro sostegno alla R2P, l'effettiva attuazione è stata molto più disomogenea e discontinua. L'impegno dell'Unione Europea nei confronti della Responsabilità di Proteggere è un indicatore rilevante per comprendere quanto la norma sia interiorizzata tra gli Stati membri e l'applicazione della R2P da parte di attori chiave della comunità internazionale ha un ruolo fondamentale nella diffusione e nel ciclo di vita della norma emergente.

Fin dalla sua prima formulazione nel 2001, i governi europei hanno dimostrato piena solidarietà nei confronti della nuova norma, ciò è stato confermato nel 2005 durante il World Summit. In quello stesso periodo la Commissione Europea esortò l'UE a sostenere la Responsabilità di Proteggere e ad assicurarsi che la sua adozione si traducesse in azioni effettive da parte degli Stati membri³⁶⁰. Successivamente venne

³⁵⁷ G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, cit alla nota 183, p.183

³⁵⁸ C. DE FRANCO, C. MEYER, K.E. SMITH, "Europe and the European Union" in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 391

³⁵⁹ G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, cit alla nota 183, p.183

³⁶⁰ C. DE FRANCO, C. MEYER, K.E. SMITH, "Europe and the European Union" in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, cit alla nota 358 p. 394

redatto l'European Consensus on Development, il consenso europeo sullo sviluppo, nel quale si confermava il supporto dell'Unione Europea alla Responsabilità di Proteggere³⁶¹.

I dibattiti tra i governi europei sulla realizzazione della norma si focalizzarono sulla protezione delle popolazioni dalle atrocità di massa che si possono verificare negli Stati non-europei, nonostante le Nazioni Unite prevedano che il ruolo principale delle organizzazioni regionali sia quello di sostenere i propri membri nel preservare i loro cittadini da eventuali crimini di massa³⁶². Gli Stati europei sono convinti che i crimini di massa evidenziati dalla R2P non potrebbero mai verificarsi all'interno del territorio dell'UE, dato che l'adesione a valori fondamentali come la protezione dei diritti dell'uomo è un requisito essenziale per l'ammissione all'Unione Europea. Nel trattato di Lisbona sono presenti delle disposizioni che prevedono la sospensione dell'appartenenza all'UE nel caso in cui lo Stato si trovi in una situazione di grave violazione dei valori fondamentali della Comunità Europea, tra cui l'inosservanza della democrazia, del diritto e del rispetto dei diritti umani.

L'attuazione amministrativa in termini di strutture e procedure dell'UE in merito alla R2P si è dimostrata limitata. In generale, i riferimenti e l'adozione della Responsabilità di Proteggere sono circoscritti ai documenti che si riferiscono alle relazioni delle Nazioni Unite e non indicano come la norma possa essere resa operativa all'interno dell'Unione Europea. Per valutare l'operatività della R2P da parte dell'UE e dei suoi Stati membri è necessario analizzare come la dottrina sia stata integrata nelle strutture di risposta alle minacce dei crimini di massa, nelle politiche di vicinato, nella prevenzione

³⁶¹ L. MICHEL, *The European Consensus on Development*, Bruxelles, giugno 2006, disponibile al sito: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/publication-the-european-consensus-on-development-200606_en.pdf

³⁶² C. DE FRANCO, C. MEYER, K.E. SMITH, "Europe and the European Union" in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, cit alla nota 358, p. 396

dei conflitti e nelle diverse forme di intervento: sanzioni, mediazione e operazioni militari³⁶³.

Nel rapporto del 2011 del Segretario Generale Ban Ki-moon riguardo il ruolo delle organizzazioni regionali e sub-regionali è riportato che l'UE è dotata di notevoli potenzialità che le permettono di analizzare gli eventuali rischi alla sicurezza e pubblicare valutazioni di alta qualità. Le azioni coordinate degli Stati membri dell'Unione Europea per le politiche di sviluppo, sostegno e commercio, attribuiscono all'UE capacità significative che potrebbero essere utilizzate per la prevenzione delle atrocità di massa. Tuttavia, le sanzioni economiche sono spesso considerate l'unica strategia che l'UE può adottare con successo per rispondere alle atrocità.

Una ragione per cui l'UE si è mostrata lenta, ed in alcuni casi persino riluttante, nell'attuazione della R2P è connessa alla mancanza di progressi nel campo del Terzo Pilastro inerenti le condizioni per l'impiego della forza militare per proteggere la popolazione minacciata. Nonostante gli Stati membri abbiano raggiunto un accordo sul fatto che l'intervento armato nei confronti di stati terzi per fermare le atrocità di massa possa essere considerato legittimo, questo sostegno è fortemente condizionato dalle circostanze e dall'indagine dei singoli casi³⁶⁴. L'intervento militare in uno Stato terzo senza il consenso del governo straniero è percepito come un'attività per la quale la comunità europea dovrebbe astenersi. Allo stesso tempo, gli Stati membri hanno spesso partecipato a missioni PSDC (Politica di Sicurezza e Difesa Comune) e operazione della NATO. L'intervento della NATO in Libia è stato un punto di svolta nell'applicazione del terzo pilastro della R2P da parte degli Stati membri in quanto ha evidenziato significative divisioni tra molti Stati UE in merito all'uso della forza come

³⁶³ C. DE FRANCO, C. MEYER, K.E. SMITH, "Europe and the European Union" in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, cit alla nota 358, p. 397

³⁶⁴ *Ibid*, p. 402

risposta tempestiva e decisiva volta ad assicurare la protezione delle persone a rischio³⁶⁵. Generalmente, gli Stati membri sono riluttanti riguardo le condizioni che richiedono l'uso della forza armata poiché sono particolarmente sensibili ai potenziali rischi per le proprie truppe ed al fatto che l'intervento armato potrebbe causare più danni che benefici ai civili stranieri.

Tra le istituzioni dell'UE, il parlamento Europeo, ha insistito maggiormente per la promozione della R2P ed ha inserito riferimenti alla norma in diverse risoluzioni. Tuttavia, queste risoluzioni si limitano in genere a menzionare la nozione di R2P in quanto tale, nel quadro delle Nazioni Unite, senza alcuna elaborazione su come dovrebbe essere interpretata o attuata nella situazione in questione³⁶⁶.

Negli ultimi anni l'UE sembra aver finalmente abbracciato la R2P con maggior dedizione³⁶⁷. Nel 2011 il Parlamento Europeo, durante la 65esima sessione dell'Assemblea Generale, ha ribadito la necessità di “sostenere pienamente l'impegno del Segretario Generale delle Nazioni Unite per definire al meglio la nozione della Responsabilità di Proteggere³⁶⁸”. Successivamente avviò un'importante iniziativa per consolidare e rendere operativo il sostegno dell'Unione Europea alla R2P e giungere ad un consenso europeo condiviso da tutti gli Stati membri. Nel 2016 l'UE è stata la prima organizzazione regionale ad istituire un *R2P Focal Points*, un alto funzionario all'interno del governo che facilita i meccanismi nazionali per la prevenzione delle

³⁶⁵ G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, cit alla nota 183, pp.183-188

³⁶⁶ J. WOUTERS, P. DE MAN, M. VINCENT, “The Responsibility to Protect and Regional Organisations. Where Does the European Union Stand?” in J. HOFFMANN, A. NOLLKAEMPER, *Responsibility to Protect. From Principle to Practice*, Amsterdam, Pallas Publications, 2012, p. 259

³⁶⁷ E. NEWMAN, C.G. STEFAN. “Normative Power Europe? The EU's Embrace of the Responsibility to Protect in a Transitional International Order” in *Journal of Common Market Studies*, Vol 58, Issue 2, marzo 2020, pp. 472-490

³⁶⁸ Raccomandazione del Parlamento Europeo, *Raccomandazione del Parlamento europeo destinata al Consiglio del 25 marzo 2010 sulla 65a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (2010/2020(INI))*, Bruxelles, 25 marzo 2010, disponibile al sito: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0084_IT.html

atrocità e promuove la cooperazione internazionale³⁶⁹. Nel 2019 il Servizio europeo per l'azione esterna ha pubblicato il "Manuale per la prevenzione delle atrocità", progettato per rispondere alle crisi in modo intraprendente e coerente. Inoltre, la delegazione dell'Unione Europea presso le Nazioni Unite partecipa attivamente alle riunioni ed iniziative del "Group of Friends of R2P" il gruppo di amici della R2P un gruppo di Stati sostenitori della R2P, la cui co-presidenza spetta ad uno Stato membro dell'UE³⁷⁰.

Sono rimasti alcuni dubbi sulla capacità e la volontà della comunità europea di interiorizzare i principi della Responsabilità di Proteggere. Nonostante l'appello del Parlamento Europeo nel 2013 risulta molto difficile consolidare le azioni dell'UE per la R2P. Diversi Stati si sono dimostrati sempre più riluttanti. Questo riflette, secondo alcuni autori, una rinascita di interpretazioni conservatrici relative alla sovranità statale e la percezione che i tentativi di promozione della R2P siano intenti dei paesi Occidentali per dimostrare la loro egemonia³⁷¹. Permangono divisioni tra gli Stati membri UE riguardo la portata e l'operatività della norma, in particolare per ciò che concerne l'uso della forza armata per prevenire o fermare gravi violazioni dei diritti umani. Ciononostante, l'impegno dell'UE per la promozione e l'applicazione della R2P è vitale per mantenere vivo il principio all'intero del quadro politico. Nel sostenere programmi volti a rafforzare una governance responsabile, i diritti umani, lo stato di diritto e la prevenzione dei conflitti, l'Unione Europea ha il potenziale per prevenire le situazioni che possono portare a gravi abusi dei diritti umani. Può contribuire in modo sostanziale all'evoluzione e all'attuazione della R2P, sia per il ruolo che svolge

³⁶⁹"Global Network of R2P Focal Points", Global centre for the Responsibility to Protect, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/the-global-network-of-r2p-focal-points/>

³⁷⁰ E. NEWMAN, C.G. STEFAN. "Normative Power Europe? The EU's Embrace of the Responsibility to Protect in a Transitional International Order" in *Journal of Common Market Studies*, cit alla nota 367, p.477

³⁷¹ E. NEWMAN, C.G. STEFAN. "Normative Power Europe? The EU's Embrace of the Responsibility to Protect in a Transitional International Order" in *Journal of Common Market Studies*, cit alla nota 367, p. 481

attraverso i suoi Stati membri presenti nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU (fino al gennaio 2020, quando il Regno Unito è uscito ufficialmente dall'UE, erano in due) e nell'Assemblea Generale, sia per le sue competenze preventive, militari e soprattutto non-militari³⁷².

L'unione Europea è uno dei maggiori fornitori di aiuti al mondo. Tra il 2014 e il 2020 il budget per gli aiuti umanitari è stato di 1,1 miliardi di euro all'anno³⁷³. Sommando il bilancio degli aiuti della Commissione Europea e quelli dei singoli stati membri, l'UE fornisce più del 50 per cento degli aiuti mondiali destinati all'assistenza³⁷⁴ La maggior parte viene distribuita attraverso le ONG, le agenzie delle Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali.

Date le capacità non-militari europee, l'UE è uno dei principali promotori delle attività previste dal Secondo Pilastro. È in grado di assistere gli Stati terzi a sviluppare meccanismi di early warning, fondamentali per prevenire le atrocità di massa. Inoltre può aiutare gli Stati nelle fase post-conflitto, può assisterli nelle fasi di conciliazione e ricostruzione³⁷⁵.

³⁷² P. ERCAN, D. GÜNAY, "How can a 'Responsible' European Union Contribute to the Implementation of the Responsibility to Protect?" *European Review*, Vol.24, Issue 4, 2019, p.491

³⁷³"Funding for humanitarian aid", Commissione Europea, disponibile al sito: https://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/funding-humanitarian-aid_en

³⁷⁴ G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, cit alla nota 183, pp. 183-184

³⁷⁵ P. ERCAN, D. GÜNAY, "How can a 'Responsible' European Union Contribute to the Implementation of the Responsibility to Protect?" *European Review*, cit alla nota 372, p.495

4. LA PRESIDENZA DI BARACK OBAMA E LA R2P

Due mesi prima degli attacchi terroristici al World Trade Centre di New York e al Pentagono, i membri della ICISS raggiunsero l'accordo per la stesura del rapporto destinato a promuovere la Responsabilità di Proteggere. Successivamente i discorsi dell'allora presidente George W. Bush sulla lotta al terrorismo e la guerra preventiva occuparono tutta la scena politica ed i dibattiti tra i politici e gli intellettuali sull'intervento umanitario vennero momentaneamente abbandonati. In politica estera, l'enfasi sulla guerra al terrorismo ridusse lo spazio per le iniziative legate ai diritti umani e le preoccupazioni per le crisi umanitarie vennero eliminate dalle agende dei politici statunitensi. L'amministrazione Bush ha ampiamente ignorato l'ICISS e il suo rapporto sulla Responsabilità di proteggere quando venne pubblicato nel dicembre 2001. Nel 2003, l'invasione dell'Iraq condotta da una coalizione guidata dagli Stati Uniti, senza l'autorizzazione delle Nazioni Unite, danneggiò ulteriormente l'appello normativo della R2P alle élite dei governi mondiali, molti dei quali percepirono con l'invasione irachena il ritorno della dominazione degli Stati occidentali³⁷⁶.

Il dibattito sulla Responsabilità di Proteggere assunse maggiore rilievo con la presidenza di Barack Obama (2009-2017). Fin dall'inizio l'amministrazione Obama enunciò il suo maggiore sostegno alla R2P. Egli fu il primo presidente USA a dichiarare esplicitamente le atrocità di massa come una preoccupazione strategica di politica estera³⁷⁷. Si applicò per incorporare la prevenzione dei crimini di massa nei documenti chiave della politica interna ed estera statunitense, ed adottò riforme organizzative e

³⁷⁶ T.J. FARER, C.F. JULIO, "Flesh on doctrinal bones?. The United States and R2P" in M. SERRANO, T.G WEISS, *The International Politics of Human rights. Rallying to the R2P cause?* New York, Routledge, 2014, p.209

³⁷⁷ T.J. FARER, C.F. JULIO, "Flesh on doctrinal bones?. The United States and R2P" in M. SERRANO, T.G WEISS, *The International Politics of Human rights. Rallying to the R2P cause?* Cit alla nota 376, p. 211

burocratiche volte a includere queste problematiche in modo più efficace e permanente all'interno dell'apparato governativo. Nell'agosto del 2011, il presidente Obama dichiarò che prevenire le atrocità di massa e il genocidio è un "interesse primario per la sicurezza nazionale e una responsabilità morale fondamentale degli Stati Uniti³⁷⁸". Il presidente annunciò l'impegno degli Stati Uniti a collaborare con i loro alleati e a rafforzare le capacità interne, al fine di garantire uno sforzo strategico per prevenire i crimini di massa. Nel caso in cui la prevenzione non risulti sufficiente, è reso noto l'impegno degli Stati Uniti, sia a livello multilaterale che bilaterale, per mobilitare mezzi diplomatici, umanitari, finanziari e, in alcuni casi, militari per prevenire e rispondere al genocidio e le atrocità³⁷⁹.

In quello stesso periodo, allo scopo di coordinare le politiche di Washington, la Kennedy School di Harvard e l'US Army's Peace-keeping and Stability Operations Institute collaborarono per produrre delle linee guida che consentissero l'uso della forza nel contesto di un'ampia strategia per prevenire il genocidio e altre forme di atrocità di massa. A seguito di questa iniziativa congiunta venne pubblicato il *MARO (Mass Atrocity Response Operations) Military Planning Handbook*³⁸⁰ nel quale è spiegato perché le atrocità di massa presentano sfide operative uniche e fornisce strumenti per pianificare e preparare le operazioni militari per intervenire contro le atrocità di massa.

Il *MARO Military Planning Handbook* venne pubblicato in contemporanea con il *National Security Strategy* del 2010 che includeva un riferimento specifico alla Responsabilità di Proteggere indicando che gli Stati Uniti e la comunità internazionale

³⁷⁸“Presidential Study Directive on Mass Atrocities PSD-10”, The White House, 4 agosto 2011, disponibile al sito: www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/08/04/presidential-study-directive-mass-atrocities

³⁷⁹ B.W. JENTLESON, “United States” in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 471

³⁸⁰ S. SEWALL, D.RAYMOND, S.CHIN, *Maro. Mass Atrocity Response Operation: a military planning handbook*, The President and Fellows of Harvard College, 2010, disponibile al sito: <https://www.ushmm.org/m/pdfs/MARO-Handbook-091117.pdf>

hanno la responsabilità di prevenire massicci abusi dei diritti umani quando "i governi sovrani stessi commettono genocidi o atrocità di massa, o quando si dimostrano incapaci o non disposti ad intraprendere le azioni necessarie per prevenire o rispondere a tali crimini all'interno dei loro confini³⁸¹". Gli Stati Uniti sono stati tra i pochi paesi che hanno incluso la R2P nelle loro dichiarazioni di politica estera e di sicurezza³⁸².

Grazie all'amministrazione Obama gli Stati Uniti cominciarono ad interrogarsi non più sulla possibilità di adottare la R2P e la prevenzione del genocidio e delle atrocità di massa come obiettivo politico prioritario degli Stati Uniti, ma come farlo al meglio. Nel 2017, a seguito della pubblicazione del rapporto *Implementing the Responsibility to Protect: accountability for prevention*³⁸³ del Segretario Generale António Guterres (2017-oggi), gli Stati Uniti riconfermarono il loro impegno nella promozione e nello sviluppo della R2P e comunicarono l'intenzione di continuare a lavorare attraverso i forum multilaterali, tra cui l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza, il Gruppo degli Amici della Responsabilità di Proteggere per la prevenzione delle atrocità di massa.

³⁸¹"US National Security Strategy," The White House, Washington, D.C, maggio 2010, disponibile al sito: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

³⁸² T.J. FARER, C.F. JULIO, "Flesh on doctrinal bones?. The United States and R2P" in M. SERRANO, T.G WEISS, *The International Politics of Human rights. Rallying to the R2P cause?* Cit alla nota 376, p. 214

³⁸³ Rapporto dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Implementing the Responsibility to Protect: Accountability for Prevention. Report of the Secretary-General*, A/71/1015-S/2017/556, 10 agosto 2017, disponibile al sito: <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/2017%20SG%20report%20on%20RtoP%20Advanced%20copy.pdf>

5. L'OSTILITÀ DELLA FEDERAZIONE RUSSA

Nel 2005 la Federazione Russia, insieme a tutti gli altri Stati, ha approvato la dichiarazione finale del World Summit nel quale si riconosceva a livello internazionale la dottrina della Responsabilità di Proteggere. Ciononostante, Mosca si è dimostrata ostile nei confronti di quegli aspetti della R2P che possono interferire con le concezioni tradizionali di sovranità. Allo stesso tempo è disposta a violare il principio di sovranità a sostegno dei suoi cittadini e degli stati che identifica come suoi alleati storici³⁸⁴.

La posizione della Russia in merito alla R2P si focalizza principalmente sulle questioni relative alla sovranità, all'intervento, al multilateralismo e al potere unilaterale statunitense rispetto che sulla protezione dei diritti umani. Mosca appare molto critica nei confronti della Responsabilità di Proteggere e la considera una giustificazione ideologica e politica delle potenze occidentali per mascherare l'intervento umanitario. Secondo la prospettiva russa, gli Stati occidentali hanno interpretato la dottrina della R2P con una connotazione eccessivamente espansiva che li ha portati a decidere la legittimità e la portata dell'intervento esterno; gli attori che devono intraprendere le azioni collettive ed i loro obiettivi finali; i criteri che determinano il fallimento di uno Stato nell'adempiere ai suoi obblighi di protezione della popolazione; e se sono presenti le motivazioni necessarie per giustificare l'intervento³⁸⁵. La Russia sostiene che gli Stati Uniti e l'Unione Europea utilizzino la R2P come strumento per apportare cambiamenti di regime al fine di promuovere i loro interessi nazionali, anziché come tentativo puramente altruistico per proteggere le popolazioni vulnerabili³⁸⁶.

³⁸⁴ P. ORCHARD, H. RAE, "Russia and the R2P: Norm entrepreneur, anti-preneur or violator?", in C.T. HUNT, P. ORCHARD, *Constructing the Responsibility to Protect. Contestation and Consolidation*, New York, Routledge, 2020, p. 168

³⁸⁵ E. STEPANOVA, "Russia" in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 409

³⁸⁶ C.E. ZIEGLER, "Russia on the rebound: using and misusing the Responsibility to Protect", *International Relations*, Vol. 30, No.3, 2016, p.347

L'eredità della Guerra Fredda e l'acuirsi delle relazioni politiche tra la Russia e l'occidente a partire dalla presidenza di Putin ha incrementato lo scetticismo nei confronti della R2P sostenendo che sia una norma occidentale impiegata per modificare le norme internazionali relative all'uso della forza armata, proponendo una legittimazione informale dell'intervento umanitario ed, in alcuni casi, permettendo agli Stati di aggirare le decisioni del Consiglio di Sicurezza nelle Nazioni Unite³⁸⁷.

L'avversione russa deriva principalmente da due considerazioni distinte. La prima concerne il ruolo internazionale geopolitico della Russia, legata al suo *status* di grande potenza riemersa durante i primi anni del Ventunesimo secolo. La preoccupazione principale dei leader russi è la protezione della sovranità statale, indebolita a seguito della dissoluzione dell'Unione Sovietica nel 1991³⁸⁸. La seconda considerazione riguarda questioni interne ed ideologiche che derivano dall'opposizione culturale russa nei confronti dei valori liberal-democratici occidentali. Si può parlare di “cultura strategica” della Russia che consiste in una serie di credenze, percezioni ed idee condivise riguardanti la sicurezza del popolo russo. Ad eccezione del periodo degli anni Novanta, la cultura strategica russa è stata dominata da un forte orientamento espansionista, revisionista e anti-occidentale, caratterizzato da una percezione quasi ossessiva di una costante minaccia nei confronti della sovranità e dell'integrità territoriale russa³⁸⁹.

Nel periodo immediatamente successivo alla Guerra Fredda, dominato dall'influenza degli Stati Uniti, la Russia, guidata da Boris Eltsin, aveva delle capacità ridotte di

³⁸⁷ D. DAGI, “The Russian Stand on the Responsibility to Protect: Does Strategic Culture Matter?”, *Journal of Asian Security and International Affairs*. Vol.7, No.3, 2020, p. 375

³⁸⁸ C.E. ZIEGLER, “Russia on the rebound: using and misusing the Responsibility to Protect”, *International Relations*, cit alla nota 386, pp.347-348

³⁸⁹ D. DAGI, “The Russian Stand on the Responsibility to Protect: Does Strategic Culture Matter?”, *Journal of Asian Security and International Affairs*, cit alla nota 387, p. 375

influenzare gli sviluppi internazionali e le relazioni con gli altri Stati occidentali. Inizialmente, Mosca rimase indifferente al primato degli Stati Uniti come potenza mondiale ed al tentativo occidentale di legittimare l'intervento militare per scopi umanitari³⁹⁰. La posizione russa cominciò a cambiare a seguito dei bombardamenti in Kosovo condotti dalla NATO nel 1999. L'intervento militare avvenne senza l'approvazione del Consiglio di Sicurezza poiché gli Stati temevano il veto della Russia ed annientò l'influenza strategica della Russia nel territorio dei Balcani a favore dell'occidente³⁹¹.

Lo scetticismo di Mosca nei confronti dell'intervento umanitario dei paesi occidentali divenne ancora più evidente con l'ascesa al potere di Vladimir Putin nel 2000. In occasione del suo primo discorso presidenziale, si riferì alle operazioni militari occidentali che avvenivano sotto il pretesto dell'intervento umanitario, mentre in realtà rappresentavano una violazione del principio di sovranità degli Stati³⁹². Il suo obiettivo principale era quello di rafforzare la potenza russa e condurre una politica estera molto più aggressiva. La promozione degli interessi nazionali russi è servita per conservare la stabilità dei governi situati nelle zone periferiche d'influenza del Cremlino. Tutto ciò è stato possibile, in molte occasioni, grazie al sostegno ai regimi autoritari repressivi³⁹³.

Negli ultimi anni, l'atteggiamento di Mosca è stato quello di opporsi fermamente agli interventi umanitari che potrebbero portare alla frammentazione dello Stato, soprattutto in quelle regioni vicine ai suoi confini, mentre rimane indifferente o tollera gli interventi

³⁹⁰ E. STEPANOVA, "Russia" in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, cit alla nota 385, p. 411

³⁹¹ D. DAGI, "The Russian Stand on the Responsibility to Protect: Does Strategic Culture Matter?", *Journal of Asian Security and International Affairs*, cit alla nota 387, pp. 376-377

³⁹² D. AVERRE, L. DAVIES, "Russia, humanitarian intervention and the Responsibility to Protect: the case of Syria", *International Affairs*, Vol 91, Issue. 4, luglio 2015 p.817

³⁹³ C.E. ZIEGLER, "Russia on the rebound: using and misusing the Responsibility to Protect", *International Relations*, cit alla nota 386, p.348

volti a rafforzare l'integrità territoriale o dove gli interessi della Russia non sono direttamente interessati³⁹⁴.

Nel 2014, il presidente Putin affermò che “Mosca è propensa a sostenere il concetto della Responsabilità di Proteggere secondo un'interpretazione rigorosa del documento finale del World Summit del 2005: l'idea della responsabilità degli Stati di proteggere le loro popolazioni dai quattro crimini con il sostegno internazionale³⁹⁵”. È evidente l'adozione dei primi due pilastri da parte del governo russo. Rimane irremovibile sul fatto che l'azione collettiva ed il potenziale uso della forza “dipende dall'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite³⁹⁶”.

All'interno delle Nazioni Unite la Federazione Russa ha evitato di criticare apertamente l'idea generale della R2P, ma si è opposta a qualsiasi forma concreta di attuazione della norma che potesse compromettere il principio di sovranità, sia sotto forma di sanzioni, di assistenza umanitaria o di operazioni militari. Nonostante nel 2011 la Russia si sia astenuta dalla risoluzione 1973 del Consiglio di Sicurezza che autorizzava un'azione collettiva in Libia, ha successivamente avanzato numerose critiche nei confronti degli Stati Uniti e dei suoi alleati per la conduzione dell'intervento armato e per le chiare intenzioni di attuare un cambio di regime sul territorio libico³⁹⁷. Vladimir Putin ed altri funzionari russi hanno ripetutamente citato il caso libico come prova che non ci si possa fidare delle interazioni dell'occidente negli interventi definiti di R2P³⁹⁸. In seguito, il

³⁹⁴ *Ibid*

³⁹⁵ P. ORCHARD, H. RAE, “Russia and the R2P: Norm entrepreneur, anti-preneur or violator?”, in C.T. HUNT, P. ORCHARD, *Constructing the Responsibility to Protect. Contestation and Consolidation*, New York, Routledge, 2020, p. 176-177

³⁹⁶ C.E. ZIEGLER, “Russia on the rebound: using and misusing the Responsibility to Protect”, *International Relations*, cit alla nota 386, pp. 348-349

³⁹⁷ P. ORCHARD, H. RAE, “Russia and the R2P: Norm entrepreneur, anti-preneur or violator?”, in C.T. HUNT, P. ORCHARD, *Constructing the Responsibility to Protect. Contestation and Consolidation*, cit alla nota 395, p. 168

³⁹⁸ C.E. ZIEGLER, “Russia on the rebound: using and misusing the Responsibility to Protect”, *International Relations*, cit alla nota 386, p.350

Cremlino ha utilizzato il veto per bloccare le risoluzioni che avrebbero autorizzato l'uso della forza armata sul territorio della Siria, pur approvando le risoluzioni che prevedevano la fornitura di aiuti alla popolazione siriana, restrizioni politiche e provvedimenti relativi all'uso di armi chimiche. Mosca ha sostenuto direttamente il regime autoritario di Bashar Al-Assad attraverso la vendita di armi e, a partire dal settembre 2015, fornendo un sostegno militare diretto ed attacchi aerei sia contro lo Stato Islamico che contro altri gruppi ribelli³⁹⁹.

Nel 2013 il presidente Putin ha approvato il Concetto di Politica Estera dichiarando il sostegno dello Stato per i valori democratici. Tuttavia, la sezione dedicata alla cooperazione umanitaria internazionale ed ai diritti umani fa riferimento esclusivamente ai diritti dei cittadini russi, dei compatrioti e dei membri della diaspora russa ed afferma che questi gruppi hanno il compito di espandere e rafforzare l'influenza della cultura russa⁴⁰⁰. Il documento condanna i tentativi di rovesciare le autorità legittime negli Stati sovrani sotto il pretesto di proteggere le popolazioni civili e considera illegittimi gli interventi militari e le forme di ingerenza dall'esterno che compromettono il principio della sovrana uguaglianza, realizzati con il pretesto di applicare il concetto di Responsabilità di Proteggere.

Negli ultimi anni in Russia si è sviluppato un sentimento di estrema sfiducia nei confronti delle norme internazionali e delle istituzioni che potrebbero compromettere gli obiettivi della grande potenza russa. In seguito alla campagna di Putin per ripristinare la

³⁹⁹ D. AVERRE, L. DAVIES, "Russia, humanitarian intervention and the Responsibility to Protect: the case of Syria", *International Affairs*, cit alla nota 392, p.820

⁴⁰⁰ "The foreign politic concept of the Russian Federation", The Embassy of the Russian Federation to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, approvato dal presidente V.Putin il 12 febbraio 2013, disponibile al sito: <https://www.rusemb.org.uk/in1/>

supremazia della Russia nella politica mondiale è aumentata drammaticamente l'avversione nei confronti dell'occidente, specialmente nei confronti degli Stati Uniti⁴⁰¹. Gli aspetti problematici della R2P non hanno dissuaso Mosca dall'invocare la norma laddove fosse utile per gli interessi della sua politica estera. La R2P è stata invocata dal governo russo per giustificare gli interventi armati in Georgia nel 2008 ed in Ucraina nel 2014. In entrambi i casi non sussistevano i criteri necessari per avviare un intervento di R2P. Nel 2008, l'allora presidente della Federazione Russa Medvedev ha invocato la Responsabilità di Proteggere accusando le autorità georgiane di aver commesso un genocidio contro gli ossuti del sud e gli abcasì⁴⁰². Egli dichiarò che "proteggere la vita e la dignità dei cittadini russi, ovunque essi siano, è la ragion d'essere dello Stato russo"⁴⁰³. Il coinvolgimento della Russia in Ucraina è iniziato dopo le proteste di euromaidan a Kiev che hanno portato al crollo del governo di Viktor Yanukovich. La Crimea, pur facendo parte dell'Ucraina, ospitava un gran numero di truppe russe. A seguito delle proteste dei russofoni in Crimea alla fine di febbraio 2014, i quali si opponevano al riconoscimento del nuovo governo ucraino, si è tenuto un referendum sull'adesione della penisola alla Russia. Il referendum venne ampiamente criticato e ritenuto un imbroglio. Tuttavia, le reazioni internazionali, tra cui le sanzioni imposte dagli Stati Uniti e dall'Unione Europea, non sono riuscite a fermare l'annessione⁴⁰⁴. La Russia giustificò l'annessione come un'azione volta alla protezione della popolazione russofona presente nel territorio dichiarando che la Crimea è sempre stata una parte

⁴⁰¹ C.E. ZIEGLER, "Russia on the rebound: using and misusing the Responsibility to Protect", *International Relations*, cit alla nota 386, p.350

⁴⁰² G. EVANS, "Russia, Georgia and the Responsibility to Protect", *Amsterdam Law Review* Vol. 1, Issue. 2, 2009, p. 25

⁴⁰³ "Transcript of the Meeting with the Participants in the International Club Valdai", President of Russia, 12 settembre 2008, disponibile al sito: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/1383>

⁴⁰⁴ P. ORCHARD, H. RAE, "Russia and the R2P: Norm entrepreneur, anti-preneur or violator?", in C.T. HUNT, P. ORCHARD, *Constructing the Responsibility to Protect. Contestation and Consolidation* cit alla nota 395, p. 178

integrante del territorio della Russia. Nel discorso in merito all'annessione, il presidente Putin ha fatto riferimento al precedente del Kosovo per giustificare il diritto all'autodeterminazione dei cittadini della Crimea ed ha affermato che questo ha permesso di evitare ulteriori spargimenti di sangue⁴⁰⁵.

La Russia si considera una grande potenza a cui dovrebbe essere concesso il riconoscimento del suo *status* da tutti gli altri. Mosca sostiene i principi di uguaglianza sovrana e non interferenza, tuttavia si permette di ignorarli nel momento in cui questi vanno a limitare gli interessi strategici nelle zone di influenza del suo Stato. Si tratta di interessi privilegiati russi, come accaduto in Georgia, Crimea e Ucraina⁴⁰⁶. Per la Mosca il principale errore della Responsabilità di Proteggere è la presunzione di passare dalla sovranità intesa come privilegio statale alla sovranità come responsabilità. Secondo la concezione russa, la sovranità si manifesta nel controllo statale della popolazione e dei confini ritenuti inviolabili, piuttosto che nella limitazione dei poteri sovrani dello Stato nei confronti dei cittadini.

⁴⁰⁵ M. SULLIVAN, "Justifying Crimea :president Putin invokes R2P", *Brown Political Review*, 11 aprile 2014, disponibile al sito: <https://brownpoliticalreview.org/2014/04/justifying-crimea-president-putin-invokes-r2p/>

⁴⁰⁶ P. ORCHARD, H. RAE, "Russia and the R2P: Norm entrepreneur, anti-preneur or violator?", in C.T. HUNT, P. ORCHARD, *Constructing the Responsibility to Protect. Contestation and Consolidation* cit alla nota 395 pp.180-181

6. LA RESPONSABILITÀ DI PECHINO

Nel corso degli anni, la Cina ha assunto una posizione contraddittoria nei confronti della Responsabilità di Proteggere. Da un lato, Pechino ha dichiarato il suo supporto in merito al principio della R2P ed ha confermato il suo impegno a lavorare con l'intera comunità internazionale per adempiere agli obiettivi sanciti nel documento finale del World Summit del 2005. Dall'altro lato, la Cina esercita pressioni sul fatto che la R2P dovrebbe essere attuata nel rispetto della sovranità e della responsabilità nazionale e si oppone ai tentativi di ritenere i capi di Stato responsabili delle atrocità di massa che avvengono sul loro territorio⁴⁰⁷.

La Cina inizialmente ha supportato la R2P mossa dal fatto che la nuova norma doveva garantire un modello diverso dall'intervento umanitario, capace di proteggere sia le persone che la sovranità dello Stato, e che avrebbe tutelato l'autorità del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Queste condizioni hanno inizialmente allentato la resistenza cinese nei confronti elementi dei diritti umani che possono condizionare la sovranità. La politica estera cinese si fonda sui Cinque Principi di Coesistenza Pacifica che sanciscono la difesa della sovranità ed il principio di non interferenza nelle questioni cinesi⁴⁰⁸. Per giustificare la sua posizione ed invocare la difesa della sovranità come elemento fondante dell'identità del popolo cinese, il governo di Pechino richiama in numerosi discorsi l'esperienza vissuta della Cina durante il "secolo dell'umiliazione⁴⁰⁹", un periodo condizionato dalle invasioni degli Stati occidentali e

⁴⁰⁷ S. TEITT, "Resistance and accommodation in China's approach toward R2P" in C.T. HUNT, P. ORCHARD, *Constructing the Responsibility to Protect. Contestation and Consolidation*, New York, Routledge, 2020, p. 149

⁴⁰⁸ "Five principles of peaceful coexistence", China Daily, aprile 2015, disponibile al sito: www.chinadaily.com.cn/world/2015xivisitpse/2015-04/22/content_20509374.htm

⁴⁰⁹ A.A. KAUFMAN, "The 'Century of Humiliation' Then and Now: Chinese Perceptions of the International Order" *Pacific Focus*, Vol 25, Issue 1, 11 marzo 2010

dalla sottomissione della dinastia Qing dal 1839 al 1949⁴¹⁰. La filosofia del vittimismo è stata utilizzata per consolidare l'identità nazionale cinese e per esaltare l'esigenza dell'emergente grande potenza asiatica di difendere la sovranità e di offrirsi come alternativa all'egemonia degli Stati Uniti e dell'imperialismo occidentale⁴¹¹.

Nel 2015, in merito alla difesa della sovrana uguaglianza, il presidente Xi Jinping dichiarò che “il principio di sovranità non significa solamente l'inviolabilità della sovranità e dell'integrità territoriale di tutti gli Stati e la non interferenza nei loro affari interni. Ma incarna anche il diritto di tutti i paese di scegliere autonomamente il proprio sistema sociale e ed i programmi di sviluppo. Le grandi nazioni devono considerare le più piccole come loro pari ed intraprendere un giusto approccio tra la giustizia e gli interessi personali, ponendo la giustizia prima degli interessi⁴¹²”.

Per quanto riguarda i diritti umani, la Cina pone in una posizione prioritaria i diritti socioeconomici collettivi finalizzati al benessere dello Stato rispetto ai diritti dei singoli individui. Il governo cinese si focalizza sul primato dello Stato e sulla convinzione che lo sviluppo economico guidato dal governo sia il mezzo essenziale per sostenere i diritti dei cittadini e per garantire le relazioni pacifiche tra lo Stato e la società⁴¹³.

I funzionari cinesi abbracciano le nozioni del primo e del secondo pilastro della R2P ed affermano che la responsabilità della società internazionale dovrebbe essere compresa secondo un'accezione di provvisorietà, il cui scopo è quello di ripristinare la sovranità

⁴¹⁰ S. TEITT, “Resistance and accommodation in China’s approach toward R2P” in C.T. HUNT, P. ORCHARD, *Constructing the Responsibility to Protect. Contestation and Consolidation*, cit alla nota 407, p. 151

⁴¹¹ W. KELLER, C. SHIUE, “Modernisation and China’s ‘century of humiliation’”, *VOXEU*, 5 dicembre 2021, disponibile al sito: <https://voxeu.org/article/modernisation-and-china-s-century-humiliation>

⁴¹² “Working Together to Forge a New Partnership of Win-win Cooperation and Create a Community of Shared Future for Mankind”, Embassy of the people’s Republic of China in the Republic of Singapore 29 maggio 2015, disponibile al sito <https://www.mfa.gov.cn/ce/cesg/eng/jrzg/t1305051.htm>

⁴¹³ S. TEITT, “Resistance and accommodation in China’s approach toward R2P” in C.T. HUNT, P. ORCHARD, *Constructing the Responsibility to Protect. Contestation and Consolidation*, cit alla nota 407, p. 152

dello stato, e che l'obiettivo della R2P è quello di istituire una sovranità responsabile e non di indebolire il principio della sovranità⁴¹⁴

Sono state identificate alcune delle critiche principali avanzate dalla Cina nei confronti della Responsabilità di Proteggere. In primo luogo, il governo sostiene che l'intervento comporti più danni che benefici. Un intervento militare di larga scala non è una risposta adeguata per migliorare la sicurezza della popolazione, anzi alimenta i conflitti ed acuisce le vulnerabilità della società. Secondo la Cina, le potenze occidentali sono condizionate da una visione a breve termine ed all'entusiasmo iniziale dell'intervento militare non corrispondono le risorse, la pianificazione strategica per garantire la sicurezza e la ricostruzione della società nel periodo che segue l'intervento. Un'altra motivazione per la reticenza cinese consiste nella mancanza di solide argomentazioni da parte degli Stati che conducono l'intervento umanitario. Gli esiti dell'intervento militare in Libia hanno incrementato le critiche del governo cinese il quale ritiene che la Responsabilità di Proteggere dovrebbe limitare l'uso della forza armata e rendere il suo utilizzo più responsabile confermando l'autorità del Consiglio di Sicurezza. Tuttavia nella realtà la R2P viene manipolata facilmente per condurre interventi militari il cui fine è quello di favorire gli interessi personali degli Stati occidentali, come successe con la deposizione di Gheddafi⁴¹⁵.

Inoltre, la Cina si differenzia dagli Stati occidentali nell'identificazione delle cause scatenanti delle crisi umanitarie e le strategie che possono essere adottate per porvi rimedio. Generalmente, i politici occidentali tendono a considerare il mancato rispetto dei diritti umani e le repressioni dello Stato come elementi scatenanti dei conflitti e

⁴¹⁴ L.TIEWA, H. ZHANG, "Debates in China about the responsibility to protect as a developing international norm: a general assessment", *Council, Security & Development*, Vol.14, luglio 2014, pp. 403-427

⁴¹⁵ S. TEITT, "Resistance and accommodation in China's approach toward R2P" in C.T. HUNT, P. ORCHARD, *Constructing the Responsibility to Protect. Contestation and Consolidation*, cit alla nota 407, p. 155

delle atrocità di massa ed invocano misure coercitive per imporre agli Stati in questione l'osservanza dei diritti umani. Diversamente, i politici cinesi tendono a non distinguere tra le uccisioni perpetrate direttamente dallo Stato da altre forme di emergenze umanitarie su larga scala, che attribuiscono a problemi associati alla povertà, al sottosviluppo e a conflitti profondi basati sull'identità.

Dalla fine degli anni Novanta, i funzionari cinesi hanno tentato di ridefinire Pechino come una potenza responsabile, capace di contribuire alla risoluzione dei problemi mondiali. La preoccupazione per l'immagine e la reputazione della Cina era legata agli interessi del governo di dissipare il timore che l'ascesa e l'espansione della potenza cinese avrebbero destabilizzato l'ordine internazionale liberale e avrebbero costituito una minaccia per i valori e gli interessi occidentali⁴¹⁶. Gli studiosi cinesi fanno spesso appello al contributo fornito dalla Cina nelle operazioni di pace delle Nazioni Unite e nella gestione delle crisi umanitarie testimoniando che Pechino rappresenta una grande potenza che rispetta le norme internazionali ed ottempera un comportamento responsabile nelle relazioni con gli altri Stati. Il desiderio della Cina di essere riconosciuta come potenza responsabile ha fatto sì che essa assumesse un ruolo molto più attivo nella gestione delle crisi umanitarie⁴¹⁷. In seguito all'intervento in Libia nel 2011, la posizione del governo cinese rispetto alla Responsabilità di Proteggere è diventata più critica. Durante la crisi libica è avvenuto il primo grande intervento militare in capo alla R2P. La risoluzione 1973 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, ha approvato per la prima volta l'uso della forza per proteggere la popolazione contro la volontà dello Stato che stava perpetrando i crimini di massa. I sostenitori della R2P

⁴¹⁶ S. TEITT, "Resistance and accommodation in China's approach toward R2P" in C.T. HUNT, P. ORCHARD, *Constructing the Responsibility to Protect. Contestation and Consolidation*, cit alla nota 407 p. 159

⁴¹⁷ C. ZHENG, "China and the responsibility to protect", *Journal of Contemporary China*, Vol.25, Issue 101, 2016 p. 690

hanno considerato questa risoluzione come un momento significativo per il consolidamento della norma⁴¹⁸. L'astensione della Cina in merito alla Risoluzione 1973 è stata interpretata come un allontanamento del governo di Pechino dalla rigida interpretazione del principio di non interferenza⁴¹⁹. La decisione di Pechino di permettere il passaggio della risoluzione 1973 è stata motivata da circostanze specifiche. Un fattore cruciale era la presenza del consenso regionale per l'intervento. Come giustificato da Li Baodong, ambasciatore cinese presso l'ONU, la Cina "riconosce la grande importanza della posizione della Lega araba e della posizione dei paesi africani e dell'Unione africana⁴²⁰ e per questo si è conformata alla loro decisione. Poco dopo riemerse la preoccupazione che la R2P potesse essere usata come strumento per conseguire gli interessi politici dell'Occidente. Pechino si sentì ingannata quando l'intervento condotto si trasformò in un tentativo di rovesciare il regime libico, qualcosa che la Cina non avrebbe mai permesso. Di conseguenza crebbe l'avversione della Cina e della Russia, le quali bloccarono tutte le risoluzioni di intervento militare in Siria. Pechino era determinata a impedire qualsiasi coinvolgimento delle Nazioni Unite in Siria che andasse oltre il fornimento di aiuti umanitarie e la promozione del dialogo tra le parti in conflitto.

Alla fine del 2011, il Brasile propose la nozione di "Responsibility while Protecting" come alternativa per invocare e rafforzare i principi della R2P. Alla proposta brasiliana seguì l'iniziativa cinese della Protezione Responsabile (Responsible Protectio, RP), come sostituta alla R2P. Il concetto di RP apparve per la prima volta nel *China Daily* in

⁴¹⁸ J. PATTISON, "The Ethics of Humanitarian Intervention in Libya", *Ethics & International Affairs*, Vol 25, Issue 3, 2011, p. 271

⁴¹⁹ C. ZHENG, "China and the responsibility to protect", *Journal of Contemporary China*, cit alla nota 417, p. 692

⁴²⁰ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *6489th meeting*, S/PV.6498, 11 marzo 2011, disponibile al sito: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Libya%20S%20PV%206498.pdf>

un articolo scritto da Ruan Zongze, nel marzo 2012⁴²¹. La Protezione Responsabile si riferiva principalmente alla dimensione più controversa e dibattuta della R2P, ovvero l'intervento militare senza il consenso dello Stato ospitante con lo scopo di proteggere la popolazione minacciata. La proposta del governo cinese prevedeva l'applicazione di sei principi che offrivano una reinterpretazione del terzo pilastro della R2P. Primo, lo scopo dell'intervento doveva essere di proteggere i civili innocenti nel paese interessato, e non specifici orientamenti politici o forze armate. Secondo, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è riconosciuto come l'unico organo con la legittimità di avviare l'intervento umanitario e nessun altro può rivendicare questo diritto. Terzo, prima dell'attuazione dell'intervento militare devono essere stati esauriti tutti i mezzi diplomatici e politici a disposizione. Quarto, l'obiettivo della Protezione Responsabile è quello di prevenire o mitigare il disastro umanitario, anziché il rovesciamento del governo. Quinto, al termine del conflitto è necessario provvedere alla ricostruzione dello Stato. Sesto, le Nazioni Unite dovrebbero istituire un meccanismo di monitoraggio e un sistema efficace di valutazione e responsabilità. Secondo Ruan Zongze, la Protezione Responsabile risulta più affine con i principi della Carta delle Nazioni Unite e le norme fondamentali delle Relazioni Internazionali. L'iniziativa di Pechino proponeva nuovi criteri per il processo decisionale del Consiglio di Sicurezza dell'ONU in merito all'appropriatezza dell'intervento militare e si preoccupava di garantire che tali azioni fossero adeguatamente monitorate e controllate per ridurre il rischio che la Responsabilità di Proteggere potesse essere utilizzata per mascherare ulteriori obiettivi strategici, come il cambio di regime⁴²².

⁴²¹ R. ZONGZE, "Responsible Protection" *China Daily News*, 15 March 2012, disponibile al sito: https://www.chinadaily.com.cn/opinion/2012-03/15/content_14838467.htm

⁴²² *Ibid*

Nonostante la *Responsible Protection* fosse caratterizzata da numerose ambiguità e fu una proposta di breve durata, offre considerazioni più profonde relative al pensiero cinese sulla R2P. L'elemento più importante che si può comprendere è la convinzione di Pechino che la risposta della comunità internazionale alle gravi crisi umanitarie dovrebbe basarsi sull'assistenza agli Stati, ed il consenso dello Stato ospitante all'azione esterna deve essere un prerequisito⁴²³.

Concludendo, il governo cinese promuove un'interpretazione minimalista della Responsabilità di Proteggere, sostiene che la comunità internazionale dovrebbe prevenire e fermare le atrocità di massa, ma non interpreta la R2P come un'adozione di misure coercitive per raggiungere questo obiettivo⁴²⁴.

⁴²³ A.GARWOOD-GOWERS, "China's "Responsible Protection" Concept: Reinterpreting the Responsibility to Protect (R2P) and Military Intervention for Humanitarian Purposes", *Asian Journal of International Law*, Vol 6, Issue 1, 2015, pp. 89-118

⁴²⁴ S. TEITT, "Resistance and accommodation in China's approach toward R2P" in C.T. HUNT, P. ORCHARD, *Constructing the Responsibility to Protect. Contestation and Consolidation*, cit alla nota 407, p.164

7. L'ALTERNATIVA BRASILIANA: *RESPONSIBILITY WHILE PROTECTING* (RwP)

All'indomani dell'intervento militare in Libia nel 2011 il governo brasiliano propose il concetto di *Responsibility while Protecting* (RwP), ovvero responsabilità mentre si protegge. La RwP suggerisce l'adozione di un codice etico per quanto riguarda la pratica della R2P, in particolare le sue dimensioni coercitive⁴²⁵.

Per comprendere le origini del concetto di RwP è necessario conoscere il pensiero del Brasile in merito all'intervento umanitario. Tradizionalmente, i politici brasiliani sono molto scettici sull'impiego della forza armata come strumento per risolvere le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale. Essi sono orgogliosi della loro conduzione pacifista della politica estera e credono fermamente che l'uso della forza armata arrechi più danni che benefici. Inoltre, il Brasile ritiene che l'ordine internazionale debba essere condotto sulla base di un rapporto di uguaglianza sociale. Prima del World Summit del 2005, il Brasile aveva assunto raramente una posizione visibile nel dibattito relativo all'intervento umanitario. Nel caso del Ruanda, aveva reso note le sue preoccupazioni in merito all'autorizzazione delle Nazioni Unite all'uso della forza militare da parte di Stati terzi⁴²⁶.

Nel 2011, quando Gheddafi manifestò l'intenzione di sopprimere con la violenza le rivolte popolari a Benghazi, il Brasile era membro non permanente del Consiglio di Sicurezza ed il primo ministro Patriota decise di agire più attivamente nei dibattiti pubblici relativi alla Responsabilità di Proteggere ed alle misure che sarebbero state

⁴²⁵ O. STUENKEL, "Responsibility while Protecting" in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 620

⁴²⁶ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Resolution 929 (199)*, S/RES/929, 22 giugno 1994, disponibile al sito: <https://digitallibrary.un.org/record/197582>

intraprese, vista l'intenzione del regime di Gheddafi di usare la violenza per sopprimere le proteste civili⁴²⁷. Il 17 marzo 2011 il Consiglio di Sicurezza approvò la risoluzione 1973 la quale istituiva una no-fly zone in Libia e chiedeva un immediato cessate al fuoco. Durante la votazione cinque Stati, tra cui il Brasile, si astennero⁴²⁸.

Successivamente, il governo brasiliano ed altri membri del Consiglio di Sicurezza, accusarono la NATO di aver deliberatamente esteso i termini della risoluzione 1973 allo scopo di attuare un cambio di regime e condannarono i gravi costi umani conseguiti alle operazioni militari su larga scala⁴²⁹.

Durante questo periodo la posizione moderatamente favorevole del Brasile in merito alla R2P è cambiata ed il governo ha adottato un tono molto più critico, in linea con le affermazioni della Russia che considerava l'intervento in Libia una nuova forma di imperialismo occidentale. L'intervento è stato interpretato come un ritorno al passato, in cui bisognava decidere tra la passività di fronte ad uccisioni di massa, come in Ruanda, e l'intervento umanitario inosservante de diritto internazionale, come in Kosovo.

Secondo Oliver Stuenkel, professore di Relazioni Internazionali presso la Fundação Getulio Vargas (FGV) a San Paolo, in merito al caso libico, il Brasile non criticava la norma della R2P o la sua applicazione, ma piuttosto le modalità con cui venne condotto l'intervento⁴³⁰. Secondo alcuni esperti, le conseguenze della risoluzione 1973 hanno mostrato che, sebbene esistesse allora un consenso sulla Responsabilità di Proteggere

⁴²⁷ O. STUENKEL, "Responsibility while Protecting" in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, cit alla nota 425, p. 622

⁴²⁸ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, 1973 (2011) *Adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on 17 March 2011*, S/RES/1973, 17 marzo 2011, disponibile al sito: <https://www.un.org/securitycouncil/s/res/1973-%282011%29>

⁴²⁹ O. STUENKEL, "Responsibility while Protecting" in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, cit alla nota 425, p. 623

⁴³⁰ *Ibis*, p. 624

come teoria, questo non era sufficiente ad assicurare una vera e propria applicazione normativa internazionale in risposta alle atrocità di massa⁴³¹.

Il 21 settembre 2011, la presidente Dilma Rousseff ha dichiarato in un discorso all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che “si parla molto della responsabilità di proteggere, ma si sente poco parlare di responsabilità nel proteggere” e sostiene che “sono concetti che dobbiamo sviluppare insieme⁴³²”. Nei mesi successivi, un gruppo di diplomatici, guidati dall'allora Ministro degli Affari Esteri Patriota presentò il documento "Responsabilità nel proteggere: Elementi per lo sviluppo e la promozione di un concetto⁴³³". La proposta sviluppava tre idee principali, ognuna delle quali sollevava questioni associate all'uso della forza militare in generale, ed in particolare il suo utilizzo per gli scopi umanitari. Il documento sottolineava la necessità di migliorare l'uso delle misure preventive e non coercitive nell'attuazione della R2P. La RWP richiedeva l'uso prudente e giudizioso della forza militare allo scopo di non generare più danni che benefici. Questa doveva essere impiegata solo se subordinata a strategie politiche e diplomatiche. Inoltre veniva evidenziata la necessità di stabilire criteri più specifici per l'autorizzazione dell'intervento coercitivo nell'ambito della R2P. Risalta lo scetticismo brasiliano sulla relativa utilità della forza militare nel risolvere le sfide umanitarie e la necessità di modulare il suo uso. Secondo il Brasile, occorre dare molta più enfasi all'operatività del Primo e del Secondo Pilastro della R2P, enfatizzando così

⁴³¹ M. TOURINHO, O. STUENKEL, S. BROCKMEIER, “‘Responsibility while Protecting’: Reforming R2P Implementation”, *Global Society*, Vol, 30, Issue 1, 2016, p. 137

⁴³² D. ROUSEFF, “Speech at the 66th UN General Assembly”, *Iowa State University, Archive of Women's Political Communication*, 21 settembre 2011, disponibile al sito: <https://awpc.cattcenter.iastate.edu/2017/03/09/speech-at-the-66th-un-general-assembly-sept-21-2011/>

⁴³³ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: *Letter Dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations Addressed to the Secretary-General*, A/66/551-S/2011/701, 11 novembre 2011, disponibile al sito: <https://digitallibrary.un.org/record/716109>

gli aspetti non coercitivi della sua attuazione⁴³⁴. Infine, i diplomatici brasiliani erano preoccupati per la mancanza di un'autorità pratica del Consiglio di Sicurezza nella gestione delle crisi una volta che l'uso della forza veniva delegato a terzi⁴³⁵. La decisione di ricorrere alle armi doveva essere presa considerando i principi di ultima istanza e di proporzionalità e limitata agli obiettivi espressamente stabiliti dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Il RWP ha riaffermato che l'autorità ultima per tutte le questioni di pace e sicurezza internazionale spetta al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁴³⁶.

La proposta della *Responsibility while Protecting* denunciava i limiti del sistema di sicurezza collettiva. Ha affrontato questioni quali la mancanza di coerenza e la potenziale selettività nelle azioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, la delegazione dell'autorità di usare la forza e la differenziazione gerarchica all'interno del Consiglio⁴³⁷.

Oltre ad una reale volontà di contribuire allo sviluppo della norma, la proposta è stata redatta con l'intenzione di colmare il divario crescente tra gli Stati occidentali ed il resto del mondo per quanto concerne l'uso della forza nell'attuazione della R2P⁴³⁸.

La RWP simboleggiava la strategia che il Brasile aspirava a perseguire: affermarsi come mediatore e agevolatore del consenso attraverso una guida consapevole. La RWP, nonostante i suoi difetti, era una proposta innovativa e costruttiva per colmare il divario

⁴³⁴ G. EVANS, 'Responsibility While Protecting', *Project Syndicate*, 27 gennaio 2012, disponibile al sito: <https://www.project-syndicate.org/commentary/responsibility-while-protecting-2012-01>

⁴³⁵ M. TOURINHO, O. STUENKEL, S. BROCKMEIER, "'Responsibility while Protecting': Reforming R2P Implementation", *Global Society*, cit alla nota 431, p. 138

⁴³⁶ O. STUENKEL, "Responsibility while Protecting" in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, cit alla nota 425 p. 625

⁴³⁷ *Ibid*, p. 625

⁴³⁸ *Ibid*, p. 625

tra una NATO eccessivamente pro-interventista e Cina e Russia eccessivamente resistenti.

La risposta internazionale alla proposta RWP è stata notevole ed ha sorpreso il governo brasiliano ed i sostenitori chiave della R2P. Simon Adams, direttore del Global Center for the Responsibility to Protect, ha dichiarato che nel 2012 era impossibile affrontare il tema della R2P senza nominare la *Responsibility while Protecting*. Anche Edward Luck, l'allora Consigliere Speciale del Segretario-Generale per la R2P, dichiarò il suo sostegno per l'iniziativa brasiliana.

Nel febbraio 2012 il Brasile ospitò un incontro alle Nazioni Unite con l'obiettivo di discutere ulteriormente la sua proposta⁴³⁹. Tra i paesi che hanno considerato la RWP come una proposta costruttiva e concordi circa la necessità di affrontare le questioni aperte riguardanti la Responsabilità di Proteggere e l'uso della forza, vi sono: Irlanda, Portogallo, Liechtenstein e Lussemburgo, Ghana, Kenya, Ruanda, Argentina, Guatemala, Messico, Egitto, Qatar, Marocco, Malaysia e Singapore. Anche gli Stati Uniti, per nulla favorevoli a qualsiasi misura che possa ridurre i loro poteri nel Consiglio di Sicurezza, dichiararono la loro disponibilità per discutere il concetto. Fermamente contrari il Regno Unito e la Francia. Anche Cina e Russia erano scettiche dato che la RWP conteneva un provvedimento che evidenziava la necessità di intervenire in casi gravi⁴⁴⁰.

La proposta brasiliana era intesa come una critica costruttiva dell'attuazione pratica della R2P. Tuttavia, a partire dalla seconda metà del 2012, con l'acuirsi del conflitto in

⁴³⁹ "Statement by Gareth Evans at the February 2012 UN General Assembly Interactive Dialogue on the Responsibility While Protecting", Global Centre for the Responsibility to Protect, 21 febbraio 2012, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/publications/statement-by-gareth-evans-at-the-february-2012-un-general-assembly-interactive-dialogue-on-the-responsibility-while-protecting/>

⁴⁴⁰ O. STUENKEL, "BRICS and the 'Responsibility while Protecting' concept", *The Hindu*, 12 marzo 2012, disponibile al sito: <https://www.thehindu.com/opinion/op-ed/article62115973.ece>

Siria, la promozione della RWP ha cessato di essere una priorità⁴⁴¹. Inoltre, il Ministero degli Esteri del Brasile, non aveva la capacità istituzionali di promuovere sistematicamente la RWP su scala globale. Nonostante il Brasile abbia rinunciato a sponsorizzare la RWP e trasformarla in una concreta iniziativa politica, alcuni aspetti della sua formulazione rimangono rilevanti e continuano a riecheggiare nelle discussioni politiche sulla R2P. La RWP ha fornito suggerimenti utili circa la necessità di incrementare la trasparenza e la responsabilità nel funzionamento del Consiglio di Sicurezza. La Responsibility while Protecting è tutt'ora considerata da alcuni "il più significativo sviluppo recente nell'evoluzione della dottrina R2P⁴⁴²". La proposta era notevole, ma l'idea di una responsabilità mentre si protegge è rimasta in gran parte astratta e non è mai stata sufficientemente sviluppata per concretizzarsi in proposte specifiche che potessero affrontare i problemi della sicurezza collettiva e della protezione umana nella pratica.

⁴⁴¹ M. TOURINHO, O. STUENKEL, S. BROCKMEIER, "“Responsibility while Protecting’: Reforming R2P Implementation”, *Global Society*, cit alla nota 431, p. 143

⁴⁴² O. STUENKEL, "Responsibility while Protecting" in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, cit alla nota 425, p. 631

8. LA RESPONSABILITÀ DI PROTEGGERE: OGGI

Sono passati più di quindici anni da quando l'Assemblea Generale della Nazioni Unite ha adottato all'unanimità la Responsabilità di Proteggere. Grazie alla R2P gli Stati hanno compreso che la protezione delle popolazioni da atrocità di massa è una componente integrale ed un imperativo della sovranità statale. Nonostante abbia ottenuto un crescente riconoscimento nei dibattiti politici mondiali, alcuni Stati sono rimasti critici in merito alla sua applicazione. In particolare, il consenso è molto più solido se si fa riferimento ai primi due Pilastri, ovvero la responsabilità dello Stato di proteggere la popolazione che vive all'interno dei propri confini e la responsabilità della comunità internazionale di fornire allo Stato tutta l'assistenza necessaria per costruire le capacità essenziali per adempiere alle sue responsabilità. I disaccordi e le critiche sono legati principalmente al Terzo Pilastro, specialmente alle misure coercitive che possono adottare gli Stati per rispondere alle atrocità di massa⁴⁴³. I paesi emergenti ed in via di sviluppo prediligono forme pacifiche come reazione ai crimini di massa e considerano il dialogo lo strumento migliore per la risoluzione del conflitto, diversamente alcuni Stati occidentali insistono per avviare missioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite al fine di proteggere la popolazione civile ed, in alcuni casi, esercitano pressioni per usare essi stessi la forza armata⁴⁴⁴. È l'adozione di misure violente autorizzate dal Consiglio di Sicurezza che deve essere più strettamente sorvegliata per evitare un intervento sproporzionato nei confronti dello Stato in questione.

⁴⁴³ R. THAKUR, *Reviewing the Responsibility to Protect. Origins, Implementation and controversies*, cit alla nota 48, p.244

⁴⁴⁴ G.HOFMANN, *Ten Years R2P – What Doesn't Kill a Norm Only Makes It Stronger? Contestation, Application and Institutionalization of International Atrocity Prevention and Response*, Frankfurt, Peace Research Institute Frankfurt, 2015, p. II

Gli aspetti contestati della R2P riguardano principalmente la sua applicazione e la realizzazione. La fondatezza e la legittimità generale delle responsabilità non sono messe in discussione: la maggior parte degli Stati riconosce la protezione della propria popolazione dal genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità come requisito indispensabile per l'esercizio legittimo della sovranità. È approvata anche la responsabilità della comunità internazionale di intervenire in casi estremi. Tuttavia, questa è spesso mal interpretata e raramente viene applicata la dimensione reattiva della R2P, nonostante il Terzo Pilastro non sia limitato all'impiego della forza armata, utilizzata solo in casi estremi.

Secondo i critici della R2P le promesse e gli obiettivi annunciati non sono stati raggiunti. Questo è avvenuto sia perché il principio è considerato troppo espansivo e perciò costituisce una sfida pericolosa all'autorità statale, sia perché è troppo minimalista, e rafforza essenzialmente lo *status quo* ed evita un cambiamento strutturale e giuridico più sostanziale. Per i sostenitori del principio, la R2P ha apportato importanti cambiamenti in merito alle responsabilità degli Stati, valorizzando la protezione delle popolazioni vulnerabili e confermando il principio di "Sovereignty as Responsibility" formulato da Francis Deng. Il consenso elaborato alla base della R2P fornisce una risorsa per una politica responsabile⁴⁴⁵ e rappresenta la migliore possibilità che la società internazionale possiede per incoraggiare la prevenzione e permettere agli attori di rispondere ai crimini di atrocità di massa⁴⁴⁶. Nonostante le riserve ampiamente espresse all'interno della comunità degli Stati, soprattutto a seguito dell'intervento in Libia del 2011, le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza relative ai primi due pilastri della R2P sono sempre più frequenti. Dal 2006, quando venne adottata la prima

⁴⁴⁵ J.M. WELSH, "R2P's Next Ten Years Deepening and Extending the Consensus," in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 985

⁴⁴⁶ A. J. BELLAMY, *Responsibility to Protect. A defence*, cit alla nota 309, p.1

risoluzione della R2P in merito alla Repubblica Democratica del Congo e del Burundi⁴⁴⁷ a marzo 2011, con la S/RES/1973, le risoluzioni emanate dal Consiglio di Sicurezza in riferimento alla R2P sono state sei. Da marzo 2011 ad oggi ne sono state emanate altre ottanta⁴⁴⁸, l'ultima il 15 marzo 2022 relativa alla situazione del Sud Sudan⁴⁴⁹. I sostenitori della R2P considerano l'impiego del linguaggio della Responsabilità di Proteggere nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e nelle dichiarazioni degli Stati come prova dell'esistenza dell'*opinio juris* della R2P⁴⁵⁰.

Attualmente, a livello mondiale vi sono due organizzazioni che sono le più influenti nella promozione della Responsabilità di Proteggere: l'International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP) ed il Global Centre for the Responsibility to Protect. Quest'ultimo coordina anche due organizzazioni regionali affiliate: l' European Centre

⁴⁴⁷ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Resolution 1653 (2006)*, S/RES/1653, 27 gennaio 2006, disponibile al sito: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/226/45/PDF/N0622645.pdf?OpenElement>

⁴⁴⁸Risoluzioni che fanno riferimento alla Responsabilità di Proteggere dal 2005 a febbraio 2011: 1653 (2006) in Congo e Burundi, 1674 (2006) e 1894 (2009) per la popolazione dei civili nei conflitti armati 1706 (2006) in Sudan/Darfur, 1970 (2011) e 1973 (2011) in Libia. Resolutions referring to R2P between March 2011 and August 2015: 1975 (2011) and 2226 (2015) in Costa d'Avorio; 2014 (2011) in Yemen; 2016 (2011), 2040 (2012) and 2095 (2013) in Libia; 2085 (2012), 2100 (2013), 2164 (2014), and 2227 (2015), 2295 (2016), 2364 (2017), 2374 (2017) in Mali; 2093 (2013), 2317 (2016), 2385 (2017) 2444 (2018) in Somalia; 2117 (2013) and 2220 (2015) per le armi leggere; 2389 (2017) Regione dei Grandi Laghi 2121 (2013), 2127 (2013), 2134 (2014), 2149 (2014), 2196 (2015), and 2217 (2015) , 2262 (2016), 2301 (2016), 2339 (2017), 2387 (2017), 2399 (2018), 2499 (2019), 2552 (2020), 2605 (2021) nella Repubblica Centro africana; 2139 (2014) and 2165 (2014), 2254 (2015), 2258 (2015) 2332 (2016), 2393 (2017) , 2449 (2018) in Siria; 2150 (2014) per la protezione dal genocidio; 2171 (2014) per la prevenzione dei conflitti armati; 2185 (2014) per le missioni di peacekeeping; 2211 (2015), 2277 (2016), 2348 (2017), 2360 (2017), 2409 (2018), 2439 (2018), 2463 (2019), 2502 (2019) 2556 (2020), 2612 (2021) nella Repubblica Democratica del Congo, 2349 (2017) pace e sicurezza in Africa; 2228 (2015), 2296 (2016), in Sudan; 2237 (2015) 2288 (2016) in Liberia; 2252 (2015), 2419 (2018) per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale; 2286 (2016), 2417 (2018) 2573 (2021), per la protezione dei civili, 1996 (2011), 2109 (2013), 2155 (2014), 2187 (2014), 2206 (2015), and 2223 (2015) , 2241 (2015), 2252 (2015), 2290 (2016), 2304 (2016), 2327(2016), 2340 (2017), 2363 (2017), 2428 (2018), 2429 (2018), 2459 (2019), 2514 (2020), 2567 (2021), 2577 (2021), 2625 (2022) in Sud Sudan. Disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/resources/un-security-council-resolutions-and-presidential-statements-referencing-r2p/>

⁴⁴⁹ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Resolution 2625 (2022)*, S/RES/2625, 15 marzo 2022, disponibile al sito <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/288/31/PDF/N2228831.pdf?OpenElement>

⁴⁵⁰ G.HOFMANN, *Ten Years R2P – What Doesn't Kill a Norm Only Makes It Stronger? Contestation, Application and Institutionalization of International Atrocity Prevention and Response*, cit alla nota 444, p. 14-15

for the Responsibility to Protect⁴⁵¹ e l'Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect⁴⁵²

8.1 IL QUINDICESIMO ANNIVERSARIO DELLA RESPONSABILITÀ DI PROTEGGERE

Nel 2020 si è celebrato il quindicesimo anniversario della responsabilità di proteggere la popolazione dal genocidio, dai crimini di guerra, dalla pulizia etnica e dai crimini contro l'umanità adottata all'unanimità nel 2005 durante il World Summit delle Nazioni Unite, il più grande incontro dei Capi di Stato e di Governo nella storia. L'anniversario rappresenta un'opportunità per la comunità internazionale di approfondire l'impegno mondiale per la Responsabilità di Proteggere. Indubbiamente, negli ultimi anni la R2P ha salvato numerose vite umane in diversi paesi del mondo. All'interno delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza e il Consiglio dei Diritti Umani hanno adottato rispettivamente 86 e 43 risoluzioni che fanno riferimento alla R2P. In questi anni gli Stati hanno istituito delle "comunità di impegno⁴⁵³" per rafforzare l'applicazione della R2P, tra cui il Group of Friends of the Responsibility to Protect⁴⁵⁴ ed il Global Network of R2P Focal Points⁴⁵⁵.

Durante il suo intervento, il direttore del Global Centre for the R2P ha dichiarato che "nell'ultimo decennio sono stati compiuti numerosi progressi, ma la portata del

⁴⁵¹ European Centre for the Responsibility to Protect, consultabile al sito: <https://ecr2p.leeds.ac.uk>

⁴⁵² Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect, consultabile al sito: <https://r2pasiapacific.org>

⁴⁵³ Simon Adams, direttore esecutivo del Global Centre for Responsibility to Protect durante l'incontro "A conversation with the UN Special Advisers on the Responsibility to Protect, 1 June 2020" disponibile al sito <https://www.youtube.com/watch?v=7PnE49rYbQk>

⁴⁵⁴ "Group of Friends of the Responsibility to Protect" Global Centre for the Responsibility to Protect, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/group-of-friends-of-the-responsibility-to-protect/>

⁴⁵⁵ Global Centre for the Responsibility to Protect, "Global Network of R2P Focal Points", Global Centre for the Responsibility to Protect, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/the-global-network-of-r2p-focal-points/>

fallimento internazionale in Siria, Myanmar (Birmania) e Yemen ha contribuito alla percezione che la Responsabilità di Proteggere, le Nazioni Unite e tutte le istituzioni che dovrebbero proteggere i diritti umani e salvaguardare l'umanità semplicemente non funzionano⁴⁵⁶. Viviamo in un periodo in cui i diritti umani appaiono costantemente minacciati. Le persone sono costantemente costrette a scappare a causa delle persecuzioni, dei conflitti e delle guerre. Queste crisi dovrebbero far riflettere tutti i governi, così come la società civile, i media e l'opinione pubblica, sul significato del diritto internazionale e sulla protezione delle popolazioni vulnerabili nel ventunesimo secolo.

8.2 L'INTERVENTO DI ALEX BELLAMY IN OCCASIONE DEL XV ANNIVERSARIO DELLA R2P

Il 21 settembre 2020, Alex J Bellamy, direttore dell' Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect, ha pubblicato l'articolo "The Responsibility to Protect at 15: A Promise Unfulfilled" nel quale manifesta i fallimenti della R2P, specialmente negli ultimi anni. Secondo l'autore, in seguito all'adozione della R2P gli Stati hanno riconosciuto la responsabilità reciproca di proteggere le popolazioni di tutto il mondo utilizzando gli strumenti pacifici. Si sono dichiarati disposti a rispettare le disposizioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per proteggere le popolazioni nei casi in cui i mezzi pacifici risultano inadeguati.

Inizialmente sembrava che gli Stati stessero adempiendo alla loro promessa. Diversi organi delle Nazioni Unite, tra i quali l'Assemblea Generale, il Consiglio di Sicurezza ed il Consiglio dei Diritti Umani adottarono il principio e si impegnarono per la sua

⁴⁵⁶ S. ADAMS, "Responsibility to Protect and the World in 2020", *Global Centre for the Responsibility to Protect*, 10 February 2020, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/publications/responsibility-to-protect-and-the-world-in-2020/>

applicazione. Vennero stipulati degli accordi regionali in Africa, Europa e America, ed i governi, le organizzazioni e la società civile iniziarono a dedicare sempre più risorse alla prevenzione delle atrocità⁴⁵⁷. Oggi possiamo notare che nella maggior parte dei casi i governi hanno fallito nel prevenire i crimini di massa e proteggere le popolazioni più vulnerabili. A partire dal 2011 i conflitti armati sono in costante aumento ed il numero delle persone che scappano a causa della guerra e delle persecuzioni è in costante crescita. Alex Bellamy sostiene che “la comunità internazionale non è riuscita a sconfiggere la cultura delle impunità. La Russia e la Cina hanno impedito alla Corte Penale Internazionale (CPI) di indagare sulle atrocità commesse in Siria, mentre gli Stati Uniti non hanno ratificato lo Statuto di Roma, il trattato istitutivo della CPI. La diffidenza degli Stati è motivata dalla possibilità che essi diventino un giorno responsabili di commettere crimini di massa e possano ritrovarsi sul banco degli imputati della Corte⁴⁵⁸”

L'autore mostra che una delle motivazioni del fallimento della R2P è che la prevenzione raramente diventa una priorità nazionale. Anche per i sostenitori più agguerriti prevalgono sempre altri interessi, come: politica interna, alleanze strategiche, superiorità economica, potere e privilegi. In aggiunta molti attori, statali e non, considerano le atrocità come uno strumento per ottenere ciò che vogliono.

Concludendo il suo intervento, Bellamy esorta la comunità internazionale ad elaborare nuove strategie per impedire le atrocità e proteggere le popolazioni vulnerabili.

⁴⁵⁷ A.BELLAMY, “The Responsibility to Protect at 15: A Promise Unfulfilled” *Global Centre for the Responsibility to Protect*, 21 settembre 2020, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/publications/the-responsibility-to-protect-at-15-a-promise-unfulfilled/>

⁴⁵⁸*Ibid.*

8.3 CINQUE AZIONI POLITICHE PER IMPLEMENTARE LA RESPONSABILITÀ DI PROTEGGERE

Durante l'anniversario della R2P è stato possibile valutare i provvedimenti adottati per prevenire i crimini di atrocità e per stabilire una nuova strategia per assicurare la sua applicazione negli anni a venire⁴⁵⁹. Il Global Centre for the Responsibility to Protect ha elaborato cinque azioni politiche che devono essere accolte da tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite per intensificare gli sforzi collettivi per proteggere la popolazione dalle atrocità di massa⁴⁶⁰. La prima azione da intraprendere è quella della prevenzione. È necessario costruire delle società che promuovano e preservino i diritti umani attraverso gli strumenti costituzionali e legali. In secondo luogo è importante investire e supportare le operazioni di mantenimento della pace e proteggere le popolazioni più vulnerabili, stabilire dei processi che proteggano i diritti dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei migranti, indipendentemente dal loro status legale. La terza azione è la resistenza: opporsi attivamente alla xenofobia, all'antisemitismo, al razzismo e agli estremismi religiosi. Il Global Centre propone di stabilire delle leggi che prevengano e criminalizzino i discorsi di odio, la negazione del genocidio e l'incitamento alla violenza, proteggendo allo stesso tempo la libertà di espressione e altre libertà civili. La quarta azione riguarda la fine delle impunità. Gli stati sono invitati a firmare, ratificare e aderire a tutti gli strumenti fondamentali di diritto internazionale rilevanti per la R2P, specialmente la Convenzione sulla prevenzione e la punizione del crimine di genocidio e lo Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale. Infine, la quinta azione proposta

⁴⁵⁹“R2P's 15th Anniversary”, Global Centre for the Responsibility to Protect, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/r2ps-15th-anniversary/>

⁴⁶⁰“Policy Actions for Member States on R2P's 15th Anniversary”, Global Centre for the Responsibility to Protect, 9 marzo 2020, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/publications/policy-actions-for-member-states-on-r2ps-15th-anniversary/>

richiede il rafforzamento ed il supporto della società civile e dei difensori dei diritti umani⁴⁶¹.

8.4 NON È UNA NORMA OCCIDENTALE

Il 17 Agosto 2020 durante il suo intervento in qualità di Consigliere Speciale del Segretario Generale per la R2P, Karen Smith ha elaborato una riflessione sulla Responsabilità di Proteggere, la cui essenza, ovvero la prevenzione e la protezione delle persone dai crimini più atroci, è spesso compromessa e screditata dalle numerose critiche avanzate in merito alla sua attuazione. La R2P è spesso criticata di essere una nozione occidentale e liberale che riflette gli squilibri e le disuguaglianze nella distribuzione di potere, che avvantaggia i paesi più potenti⁴⁶². Spesso la società è convinta che la civiltà occidentale abbia maggiore considerazione e rispetto per la vita umana in confronto alle altre civiltà. A discapito di questa credenza, la realtà è che tutte le civiltà umane mostrano un uguale riguardo e rispetto per la conservazione della vita umana. Per poter garantire un futuro alla R2P è necessario che venga accolta anche in altre civiltà, non solo in Occidente⁴⁶³. Secondo Karen Smith, per comprendere il multiculturalismo della R2P bisogna considerare che la commissione che pubblicò il rapporto della Responsabilità di Proteggere era composta da membri che provenivano da tutte le regioni del mondo e per questo si fondava su idee esistenti, in particolare provenienti dal continente africano. Queste includevano il passaggio dal principio di non-ingerenza a quello di non-indifferenza avanzato dall'Organizzazione dell'Unità

⁴⁶¹ *Ibid.*

⁴⁶² K. SMITH, "A reflection on the Responsibility to Protect in 2020", *Global Centre for the Responsibility*, 17 agosto 2020, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/publications/a-reflection-on-the-responsibility-to-protect-in-2020/>

⁴⁶³ K. MAHBUBANI, "Embedded R2P in a new universal declaration of human responsibilities" in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 960

Africana (successivamente Unione Africana) e la nozione di “sovrani ta come responsabilit ” di Francis Deng, diplomatico del Sud Sudan⁴⁶⁴.

Il principio della responsabilit  verso gli altri   presente in molte tradizioni culturali ed in diverse religioni. Karen Smith propone di analizzare la R2P attraverso la nozione africana di *ubuntu* e quella latinoamericana di *sumak kawsay*. Attraverso al considerazione di queste culture possiamo comprendere la relazione di responsabilit  verso gli altri in modo diverso⁴⁶⁵. Nonostante le loro differenze, queste interpretazioni del mondo sottolineano che come esseri umani siamo tutti inestricabilmente connessi gli uni con gli altri. In questo senso, “la responsabilit  nei confronti degli altri diventa una responsabilit  nei confronti di noi stessi e della comunit  di cui siamo membri⁴⁶⁶”. Per questo   necessario costruire una narrazione della R2P pi  inclusiva per convalidare la nozione che si tratta di una responsabilit  globale e condivisa. Fino a quando sar  percepita come una norma sostenuta dagli Stati e dalle istituzioni occidentali, sar  difficile sostenerla e applicarla nel mondo sempre pi  multiculturale che si sta affermando⁴⁶⁷.

⁴⁶⁴ K. SMITH, “A reflection on the Responsibility to Protect in 2020”, *Global Centre for the Responsibility*, cit alla nota 460

⁴⁶⁵ *Ibid.*

⁴⁶⁶ *Ibid.*

⁴⁶⁷ K. MAHBUBANI, “Embedded R2P in a new universal declaration of human responsibilities” in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, cit alla nota 461, p. 961

8.5 UN PASSO VERSO IL FUTURO

Il 17 maggio 2021, durante la 75a sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite si è tenuta la riunione plenaria “La responsabilità di Proteggere e la prevenzione dal genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità⁴⁶⁸”. L'incontro si è concluso il giorno seguente con l'approvazione della risoluzione A/75/277⁴⁶⁹. Si tratta della prima risoluzione dell'Assemblea Generale adottata dal 2009 (A/RES/63/308⁴⁷⁰) nella quale si è giunti alla decisione di includere la R2P nell'agenda annuale dell'Assemblea Generale e di richiedere formalmente che il Segretario Generale riferisca annualmente sull'argomento⁴⁷¹.

La proposta di risoluzione è stata presentata dal Rappresentante Permanente della Croazia che ha ricordato l'impegno dell'Assemblea Generale sancito al paragrafo 139 del documento finale del World Summit del 2005 (A/RES/60/01) di continuare a promuovere la Responsabilità di Proteggere. Il Segretario Generale dovrebbe includere nei suoi futuri rapporti la valutazione dell'attuazione delle raccomandazioni contenute nei suoi rapporti precedenti, così come valutare i rischi di crimini di atrocità e la risposta degli attori delle Nazioni Unite. Le raccomandazioni dei rapporti dovrebbero fornire linee guida chiare per migliorare la prevenzione delle atrocità e contribuire a

⁴⁶⁸ "UN General Assembly Adopts New Resolution on the Responsibility to Protect", Global Centre for the Responsibility to Protect, 18 maggio 2021, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/publications/un-general-assembly-adopts-new-resolution-on-the-responsibility-to-protect/>

⁴⁶⁹ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Resolution adopted by the General Assembly on 18 May 2021. 75/277. The responsibility to protect and the prevention of genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity*, A/RES/75/277, 21 maggio 2021, disponibile al sito: <https://digitallibrary.un.org/record/3928281?ln=en>

⁴⁷⁰ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Resolution adopted by the General Assembly on 14 September 2009. 63/308. The responsibility to protect*, A/RES/63/308, 7 ottobre 2009, disponibile al sito: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/513/38/PDF/N0951338.pdf?OpenElement>

⁴⁷¹ "UN General Assembly Adopts New Resolution on the Responsibility to Protect", Global Centre for the Responsibility to Protect, cit alla nota 468

promuovere il dialogo tra gli Stati membri su come prevenire più efficacemente il genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra e la pulizia etnica⁴⁷².

Durante la riunione plenaria il Rappresentante Permanente del Costa Rica è intervenuto a nome di 53 Stati Membri dell'ONU e del Gruppo di amici della Responsabilità di Proteggere (Group of Friends of R2P)⁴⁷³. Il costaricano ha dichiarato che la R2P continua ad essere uno strumento essenziale per la prevenzione delle atrocità e sempre più risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, del Consiglio dei Diritti Umani e dell'Assemblea Generale includono un riferimento alla responsabilità degli stati di proteggere la loro popolazione. Nonostante siano stati compiuti importanti progressi, i 53 Stati concordano che la comunità internazionale continua a non adempiere pienamente alla R2P. Di fatti, nonostante gli sforzi nazionali e mondiali per proteggere al meglio le popolazioni, ci sono attualmente più di 80 milioni di persone sfollate a causa di conflitti, persecuzioni e atrocità e continuano a richiedere protezione⁴⁷⁴.

La riunione è proseguita con l'intervento di Thisvi Ekmektzoglou-Newson che ha parlato in rappresentanza dell'Unione Europea dichiarando l'inammissibilità che le divisioni geopolitiche ostacolano la protezione delle persone dalle atrocità di massa ed altre gravi violazioni dei diritti umani. Gli strumenti giuridici, le politiche e strutture

⁴⁷² Dichiarazione dell'ambasciatore Ivan Šimonović, Rappresentante Permanente della Repubblica della Croazia alla 75a sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite: https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/10.0010/20210517/0YCQbV0gRWeI/9BQS7nyxMlrG_en.pdf

⁴⁷³ I 53 membri sono: Argentina, Australia, Bangladesh, Belgio, Bosnia ed Erzegovina, Botswana, Canada, Cile, Costa Rica, Costa d'Avorio, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Unione Europea, Finlandia, Francia, Germania, Ghana, Guatemala, Ungheria, Irlanda, Italia, Giappone, Liberia, Liechtenstein, Lussemburgo, Mali, Isole Marshall, Messico, Marocco, Mozambico, Olanda, Nuova Zelanda, Nigeria, Norvegia, Panama, Peru, Qatar, Corea del Sud, Ruanda, Romania, Senegal, Sierra Leone, Slovacchia, Slovenia, Sud Sudan, Spagna, Svezia, Svizzera, Tanzania, Regno Unito, Stati Uniti d'America Uruguay.

⁴⁷⁴ Dichiarazione per il Dibattito Formale dell'Assemblea Generale del 17 maggio 2021 sulla "Responsabilità di Proteggere e prevenire il genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità", p. 2, disponibile al sito: https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/10.0010/20210517/0YCQbV0gRWeI/OfOJPanpMOG5_en.pdf

efficaci per l'avanzamento e la promozione della giustizia devono essere rafforzate⁴⁷⁵. In questo contesto, l'Unione Europea conferma il ruolo importante ed essenziale della Corte Penale Internazionale come istituzione chiave per il conseguimento della giustizia internazionale e la fine della cultura delle impunità. Quando la comunità internazionale non riesce a prevenire le atrocità, è necessario fare in modo che i colpevoli si assumano le proprie responsabilità.

Approvando la Risoluzione A/75/277, l'Assemblea Generale conferma l'importanza della Responsabilità di Proteggere e rafforza le speranze di un consolidamento futuro della norma emergente nel diritto internazionale. L'auspicio è che gli Stati e la comunità internazionale migliorino le strategie e gli strumenti per difendere le popolazioni vulnerabili che affrontano gravi situazioni di crisi ed intraprendere azioni tempestive e decisive per rispondere alle atrocità di massa⁴⁷⁶.

⁴⁷⁵ Statement on behalf of the European Union and its Member States by Thisvi Ekmektzoglou-Newson First Secretary at the United Nations General Assembly debate on "The Responsibility to Protect (R2P) and the prevention of genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity", United Nations, 17 maggio 2021, testo disponibile al sito: https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/10.0010/20210517/0YCQbV0gRWeI/L1GOVxVDdBdt_en.pdf

⁴⁷⁶ "UN General Assembly Adopts New Resolution on the Responsibility to Protect", Global Centre for the Responsibility to Protect, 18 maggio 2021, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/publications/un-general-assembly-adopts-new-resolution-on-the-responsibility-to-protect/>

CONCLUSIONE

Fin dalla sua prima formulazione l'obiettivo della dottrina della Responsabilità di Proteggere è stato quello di cambiare il modo in cui gli Stati percepiscono e rispondono alle atrocità di massa. La R2P ha proposto la creazione di una nuova norma di comportamento internazionale da applicare ai singoli Stati ed all'intera comunità internazionale nei casi in cui sia necessario reagire alle atrocità del genocidio, dei crimini di guerra, della pulizia etnica e dei crimini contro l'umanità. La risposta alle atrocità di massa è una responsabilità morale e politica che non può essere ignorata.

La R2P ha apportato un cambio radicale nel linguaggio dell'intervento umanitario. Invece di parlare del diritto di intervenire, la R2P sostiene la responsabilità dallo Stato sovrano e di tutta la comunità internazionale di proteggere la popolazione. Ha permesso di cambiare la prospettiva da coloro che applicano l'intervento a coloro che necessitano di assistenza. Sono state proposte una serie di risposte alle atrocità molto più ampie/diversificate del tradizionale approccio dell'intervento umanitario che si focalizza esclusivamente sulle misure militari. Con la R2P si è enfatizzata l'importanza delle strategie preventive e sono state presentate una serie di misure reattive pacifiche che contemplano sanzioni, mediazioni e diplomazia. L'intervento militare è contemplato come ultima istanza.

Secondo Gareth Evans, oggi gli Stati riconoscono che ogni Stato sovrano ha la responsabilità, al meglio delle proprie capacità, di proteggere i propri popoli dal genocidio, dalla pulizia etnica e da altri gravi crimini contro l'umanità e crimini di guerra e concordano circa la responsabilità dell'intera comunità degli Stati nell'assistere. Vi è un riconoscimento dei principi stabiliti nei primi due Pilastri della

R2P: la responsabilità dello Stato di proteggere la popolazione che vive all'interno dei propri confini e la responsabilità della comunità internazionale di fornire allo Stato tutta l'assistenza necessaria per costruire le capacità essenziali per adempiere alle sue responsabilità. Ci saranno sempre discussioni circa il Terzo Pilastro in merito alla forma precisa che l'azione dovrebbe prendere in un caso particolare, ma i principi di base non sono minacciati⁴⁷⁷.

Una prova dell'accettazione raggiunta dalla R2P si trova nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Nonostante le critiche e le opposizioni suscitate in seguito all'intervento in Libia e la paralisi in merito al caso siriano, dal 2011 ad oggi il Consiglio di sicurezza ha approvato oltre 80 risoluzioni che si riferiscono direttamente alla responsabilità di proteggere. La maggior parte dei riferimenti richiama il primo pilastro, appellandosi alla responsabilità primaria degli Stati di proteggere le proprie popolazioni. Questo utilizzo conferma che il Consiglio di Sicurezza riconosce l'importanza della responsabilità di proteggere e si sente a proprio agio sia con il linguaggio che con la sostanza della dottrina in tutte le sue dimensioni⁴⁷⁸,

G.Evans sostiene che sia prematuro descrivere la R2P come creatrice di nuove regole di diritto internazionale consuetudinario. Afferma il riconoscimento unanime della risoluzione A/RES/60/01 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite da parte dei capi di Stato e di governo e, con l'ulteriore approvazione da parte degli Stati membri delle Nazioni Unite che ha acquisito da allora, la R2P può essere descritta, in termini morali e politici, come una nuova norma internazionale, non solo una norma "emergente". Si

⁴⁷⁷ G. EVANS, "R2P: The next ten years" in A.J. BELLAMY, T. DUNNE, *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 913

⁴⁷⁸ *Ibid*

tratta di un nuovo standard di comportamento, generalmente accettato come tale, da ogni Stato⁴⁷⁹.

Nel futuro, se la comunità internazionale sarà chiamata a rispondere ad un nuovo Ruanda o ad un nuovo Kosovo sarà fondamentale riuscire a creare un solido consenso di tutti gli stati in merito alla risoluzione da intraprendere. Per proteggere l'integrità del principio della responsabilità di proteggere sarà fondamentale rimanere entro i limiti di quanto concordato. Questo è un passaggio vitale per far sì che la R2P non possa essere screditata da coloro che la considerano una semplice copertura dell'atteggiamento imperiale occidentale. Passo dopo passo sarà possibile raggiungere un maggiore consenso politico. L'importante è non rovinare tutto mal interpretando il concetto per raggiungere fini personali.

Per una prospettiva futura è importante continuare a perfezionare concettualmente il principio per favorire una maggiore comprensione e fare in modo che siano chiari i suoi scopi. La responsabilità di Proteggere risponde esclusivamente ai crimini di atrocità di massa più estremi e non può essere applicata in situazioni in cui non insorgono i quattro crimini specificati. È necessario costruire delle comunità che promuovano e preservino i diritti umani attraverso gli strumenti costituzionali e legali e sviluppare una maggiore consapevolezza nei governi e nella società civile circa le potenzialità della Responsabilità di Proteggere. Gli Stati devono riconoscere il primato della prevenzione per impedire l'insorgenza di crisi ed atrocità di massa. Bisogna creare centri di early warning in ogni governo e nelle istituzioni intergovernative per coordinare le azioni preventive.

A livello istituzionale, è cruciale sviluppare una maggiore consapevolezza e promozione del diritto penale internazionale. Gli Stati sono invitati a firmare, ratificare e aderire a

⁴⁷⁹ *Ibid* p.924

tutti gli strumenti rilevanti per la R2P. Specialmente sono chiamati a supportare la Corte Penale Internazionale, istituita per permettere il processo e la punizione di alcuni dei peggiori crimini di atrocità di massa del passato e fornire un nuovo importante deterrente per il futuro. Venne istituita per porre fine alla cultura delle impunità, per assicurare che i peggiori crimini internazionali, come il genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra e l'aggressione non rimangano impuniti - e per scoraggiare i potenziali perpetratori

Nel futuro credo sia fondamentale raggiungere una maggior consapevolezza sull'importanza delle operazioni di ricostruzione e di peace-building, investire e supportare le operazioni volte alla protezione delle popolazioni più vulnerabili. Il rapporto dell'ICISS aveva indentificato la ricostruzione come momento cruciale della Responsabilità di Proteggere. Tuttavia nel documento finale del World Summit 2005 non vi viene fatto alcun riferimento. È riconosciuto che i conflitti violenti possono nascere da un'ampia varietà di problemi socio-politici, e per costruire una pace sostenibile è essenziale che tutti i membri di una società si uniscano per risolverli. Le operazioni di peacebuilding assistono lo stato ad instaurare una pace sostenibile e duratura e per questo è importante affiancare e non abbandonare lo Stato nella fase della ricostruzione.

È necessario costruire una narrazione della R2P più inclusiva ed e continuare a valorizzare la responsabilità degli Stati di proteggere le loro popolazioni.

BIBLIOGRAFIA

VOLUMI:

- A.DI BELLO, Sovranità e rappresentanza. La dottrina dello Stato in Thomas Hobbes, Napoli, Istituto per gli Studi Filosofici, 2010
- A.DI BELLO, Stato e sovranità nel De Republica libri sex di Jean Bodin, Napoli, Liguori Editore, 2014
- A.GENTILI, Responsibility to Protect: nuovi orientamenti su intervento umanitario e ordine internazionale, Macerata, Edizioni Università di Macerata, 2012
- A.J. BELLAMY, Responsibility to Protect. A defence, Oxford, Oxford University Press, 2014
- A.J. BELLAMY, T. DUNNE, The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect, Oxford, Oxford University Press, 2016,
- A.J.BELLAMY, Responsibility to Protect,Cambridge, Polity, 2009
- B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, (X edizione), Napoli, Editoriale Scientifica, 2014,
- B. SIMMA, D.E. KHAN, G. NOLTE, A. PAULUS, N. WESSENDORF, *The Charter of the United Nations; A Commentary*, Vol.I, (terza edizione) , Oxford, Oxford Scholarly Authorities on International Law, 2012
- B. SIMMA, D.E. KHAN, G. NOLTE, A. PAULUS, N. WESSENDORF, *The Charter of the United Nations; A Commentary*, Vol.II, (terza edizione) , Oxford, Oxford Scholarly Authorities on International Law, 2012
- C. D. BADESCU, Humanitarian intervention and the Responsibility to Protect, New York, Routledge, 2011

- C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, (Seconda Edizione), Torino, Giappichelli Editore, 2006
- C.T. HUNT, P. ORCHARD, *Constructing the Responsibility to Protect. Contestation and Consolidation*, New York, Routledge, 2020
- D. BOUCHER, *Political Theories of International Relations: From Thucydides to the Present*, Oxford, Clarendon Press, 199
- D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto Internazionale*, (Seconda edizione), Milano, Giuffrè Editore, 2018
- D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Bari, Editori Laterza, 2004
- F.M. DENG, S. KIMARO, T. LYONS, D. ROTHCHILD, I.W. ZARTMAN, *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa*, The Brookings Institution, Washington, D.C, 1996
- G. EVANS, J. NEWNHAM, *The dictionary of world politics: a reference guide to concepts, ideas and institutions*. New York, Harvester Wheatsheaf, 1990
- G. EVANS, *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once for All*, Washington, D.C, Brookings Institution Press, 2008,
- G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1998
- G.HOFMANN, *Ten Years R2P – What Doesn't Kill a Norm Only Makes It Stronger? Contestation, Application and Institutionalization of International Atrocity Prevention and Response*, Frankfurt, Peace Research Institute Frankfurt, 2015
- H. HINSLEY, *Sovereignty*, Cambridge, Cambridge University Press, 2nd edition, 1986,
- H,HELLER *Sovereignty: A Contribution to the Theory of Public and International Law*. Oxford, Oxford University Press, 2019

- International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The responsibility to protect: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa, International Development Research Centre, 2001
- J. A. CAMILLERI, J. FALK, *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmented World*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 1992
- J. B. ELSHTAIN, *Sovereignty: God, State and Self*, New York, Basic Books, 2008
- J. CRAWFORD, A. PELLET, S. OLLESON, K. PARLETT, *The law of international responsibility*, Oxford, Oxford Commentaries on International Law, 2010,
- J. GRITTERSOVÁ, *The evolution of the concept and the role of sovereignty*, Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 1999
- J. HOFFMANN, A. NOLLKAEMPER, *Responsibility to Protect. From Principle to Practice*, Amsterdam, Pallas Publications, 2012,
- J. R. CRAWFORD, *Brownlie's principles of Public International Law*, (Ottava Edizione), Oxford, Oxford University Press, 2012
- J. WELSH, *Humanitarian Intervention and International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2004
- M. SERRANO. T.G WEISS, *The International Politics of Human rights. Rallying to the R2P cause?* New York, Routledge, 2014
- N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di Politica*, Torino, UTET, 199
- N. RONZITTI, *Diritto Internazionale dei conflitti armati*, (Quarta Edizione), Torino, Giappichelli Editore, 2011
- R. THAKUR, *Reviewing the Responsibility to Protect. Origins, Implementation and controversies*, New York, Routledge, 2019

- R. THAKUR, *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006
- S. SEWALL, D. RAYMOND, S. CHIN, *Maro. Mass Atrocity Response Operation: a military planning handbook*, The President and Fellows of Harvard College, 2010, disponibile al sito: <https://www.usmmm.org/m/pdfs/MARO-Handbook-091117.pdf> (11 maggio 2022)
- S. ZAPPALÀ, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo. Tra sovranità degli Stati e governo mondiale*, Bologna, Il Mulino, 201
- T. G. WEISS, D. HUBERT, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background: Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Vol. II*, Ottawa, IDRC, 2001
- T. TREVES, *Diritto Internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, Giuffrè Editore, 2005

ARTICOLI:

- A. OSIANDER, "Sovereignty, International relations, and the Westphalian Myth", in *International Organization*, Vol.55, No.2, 2001
- A.A. KAUFMAN, "The 'Century of Humiliation' Then and Now: Chinese Perceptions of the International Order" *Pacific Focus*, Vol 25, Issue 1, 11 marzo 2010
- A. BELLAMY, "The Responsibility to Protect at 15: A Promise Unfulfilled" *Global Centre for the Responsibility to Protect*, 21 settembre 2020, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/publications/the-responsibility-to-protect-at-15-a-promise-unfulfilled/> (11 maggio 2022)

- A.BIANCHI, “Human Rights and the magic of jus cogens” in *The European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 3 2008
- A.GARWOOD-GOWERS, “China’s “Responsible Protection” Concept: Reinterpreting the Responsibility to Protect (R2P) and Military Intervention for Humanitarian Purposes”, *Asian Journal of International Law*, Vol 6, Issue 1, 2015
- A.HERACLIDES, “Humanitarian intervention yesterday and today: a history”, *European Review of International Studies*, Vol. 2, No. 1, 2015
- A.J. BELLAMY, P.D WILLIAMS, “The new politics of Protection? Côte d’Ivoire, Libya and the responsibility to protect”, *International Affairs*, Vol.87, Issue 4, luglio 2011
- B.BOUTROS-GHALI, “Empowering the United Nations”, in *Foreign Affairs*, Vol. 71, No.5, 1992
- C. B. WALLING, “ Human Rights Norms, State Sovereignty, and Humanitarian Intervention” in *Human Rights Quarterly*, Vol.37, No. 2, The Johns Hopkins University Press, 2015
- C. FOCARELLI, “La dottrina della Responsabilità di Proteggere e l’intervento umanitario”, *Riv. dir. internaz.*, fasc.2, 2008
- C. ZHENG, “China and the responsibility to protect”, *Journal of Contemporary China*, Vol.25, Issue 101, 2016
- C.E. ZIEGLER, “Russia on the rebound: using and misusing the Responsibility to Protect”, *International Relations*, Vol. 30, No.3, 2016
- Comitato Internazionale della Croce Rossa, “What is International Humanitarian Law?” in *Advisory Service on International Humanitarian Law*, 2004, disponibile al sito: ICRC.org (11 maggio 2022)

- D. AVERRE, L. DAVIES, “Russia, humanitarian intervention and the Responsibility to Protect: the case of Syria”, *International Affairs*, Vol 91, Issue. 4, luglio 2015
- D. CROXTON, “The peace of Westphalia of 1648 and the Origins of Sovereignty”, in *The International History Review*, Vol, 21, No.3, 199
- D. DAGI, “The Russian Stand on the Responsibility to Protect: Does Strategic Culture Matter?”, *Journal of Asian Security and International Affairs*. Vol.7, No.3, 2020
- D. MCGOLDRICK, “The principle of non intervention:human rights” in *The United Nations and the Principles of International Law*, (Prima Edizione) New York, Routledge, 1994
- D. PHILPOTT, “An Introduction and Brief History”, in *Journal of International Affairs* , Vol. 48, No. 2, 1995
- D. ROUSEFF, “Speech at the 66th UN General Assembly”, *Iowa State University, Archive of Women’s Political Communication*, 21 settembre 2011, disponibile al sito:<https://awpc.cattcenter.iastate.edu/2017/03/09/speech-at-the-66th-un-general-assembly-sept-21-2011/> (11 maggio 2022)
- D. SCHWEIGMAN, “Humanitarian Intervention under International Law: The Strife for Humanity” in *Leiden Journal of International Law*, Vol.6, 1993
- D.E. KHAN, “Max Huber as Arbitrator: The Palmas (Mingas) Case and Other Arbitrations”, in *European Journal of International Law*, Vol.18, Issue 1, febbraio 2007
- E. LUCK, “Introduction: the responsible sovereign and the responsibility to protect”, in *Annual Review of United Nations Affairs*, 2008,
- E. NEWMAN, C.G. STEFAN. “Normative Power Europe? The EU's Embrace of the Responsibility to Protect in a Transitional International Order” in *Journal of Common Market Studies*, Vol 58, Issue 2, marzo 2020

- F. SPEROTTO, “La guerra preventiva nel diritto internazionale”, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol.80, No.2, aprile-giugno 2013,
- F. SPEROTTO, “Sull’uso della forza nelle relazioni internazionali”, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 77, No. 2, aprile-giugno 2010
- F.F. DENG, “Frontiers of Sovereignty: A Framework of Protection, Assistance, and Development for the Internationally Displaced”, in *Leiden Journal of International Law*, Vol.8, Issue 05, settembre 1995
- G. EVANS, “ Russia, Georgia and the Responsibility to Protect”, *Amsterdam Law Review* Vol. 1, Issue. 2, 2009
- G. EVANS, *Statement made during the Interactive Thematic Dialogue of the United Nations General Assembly on the Responsibility to Protect*, New York, 2009, p.3 disponibile al sito: <https://www.un.org/ga/president/63/interactive/responsibilitytoprotect.shtml> (11 maggio 2022)
- G. EVANS, ‘Responsibility While Protecting’, *Project Syndicate*, 27 gennaio 2012, disponibile al sito: <https://www.project-syndicate.org/commentary/responsibility-while-protecting-2012-01> (11 maggio 2022)
- G. NOLTE, “Sovereignty as Responsibility”, in *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)* Vol. 99, aprile 2005
- Global Centre for the Responsibility to Protect, “*Global Network of R2P Focal Points*”, Global Centre for the Responsibility to Protect, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/the-global-network-of-r2p-focal-points/> (11 maggio 2022)
- H. KELSEN, “Limitation on the Functions of the United Nations” in *Yale Law Review* Vol. 55, 1946
- J. MARITAIN, “The Concept of Sovereignty”, *The American Political Science Review*, vol. 44, no. 2, 195

- J. PATTISON, “The Ethics of Humanitarian Intervention in Libya”, *Ethics & International Affairs*, Vol 25, Issue 3, 2011,
- J.J. SHESTACK, O.SCHACHTER, P. KENNEDY “The Charter’s Origins in Today’s Perspective” in *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, Vol. 89, 5-8 aprile 1995
- J.M. WELSH, “The Security Council's Role in Fulfilling the Responsibility to Protect”, *Ethics & International Affairs*, Vol. 35, Issue. 2, 19 agosto 2021,
- J.S. GIBSON, “Article 51 of the Charter of the United Nations” *India Quarterly*, Vol13, N. 2 1957
- K. A. ANNAN, “Two concepts of sovereignty”, *The Economist*, 18 settembre 1999,
- K. SMITH, “A reflection on the Responsibility to Protect in 2020”, *Global Centre for the Responsibility*, 17 agosto 2020, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/publications/a-reflection-on-the-responsibility-to-protect-in-2020/> (11 maggio 2022)
- L. GLANVILLE, “The Myth of Traditional Sovereignty”, in *International Studies Quarterly*, Vol. 57, No. 1, 2013
- L. HENKIN, “The Universality of the Concept of Human Rights” in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 506, Human Rights around the World, novembre 1989
- L.TIEWA, H. ZHANG, “Debates in China about the responsibility to protect as a developing international norm: a general assessment”, *Council, Security & Development*, Vol.14, luglio 2014
- M. SULLIVAN, “Justifying Crimea :president Putin invokes R2P”, *Brown Political Review*, 11 aprile 2014, disponibile al sito: <https://brownpoliticalreview.org/2014/04/justifying-crimea-president-putin-invokes-r2p/> (11 maggio 2022)

- M. TOURINHO, O. STUENKEL, S. BROCKMEIER, “‘Responsibility while Protecting’: Reforming R2P Implementation”, *Global Society*, Vol, 30, Issue 1, 2016
- M. WOOD, “ International law and the use of force: what happens in practice?” In *Indian Journal of International law*, V. 53, 2013
- O. STUENKEL, "BRICS and the ‘Responsibility while Protecting’ concept”, *The Hindu*, 12 marzo 2012, disponibile al sito: <https://www.thehindu.com/opinion/op-ed//article62115973.ece> (11 maggio 2022)
- P. ERCAN, D. GÜNAY, “How can a ‘Responsible’ European Union Contribute to the Implementation of the Responsibility to Protect?” *European Review*, Vol.24, Issue 4, 2019
- P.M.R. STIRK, “The Westphalian model and sovereign equality” in *Review of International Studies*, Vol.38, No.3, 2012,
- R. THAKUR, “Intervention, Sovereignty and the Responsibility to Protect: Experiences from ICISS.” *Security Dialogue*, Vol. 33, No. 3, 2002
- R. ZONGZE, “Responsible Protection” *China Daily News* , 15 March 2012, disponibile al sito: https://www.chinadaily.com.cn/opinion/2012-03/15/content_14838467.htm (11 maggio 2022)
- R.A. FALK, ‘Kosovo, World Order, and the Future of International Law’, *American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 4 , 1999
- S. ADAMS, “Responsibility to Protect and the World in 2020”, *Global Centre for the Responsibility to Protect*, 10 February 2020, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/publications/responsibility-to-protect-and-the-world-in-2020/> (11 maggio 2022)
- S. M. PATRICK, “Limiting the Security Council Veto in the Face of Mass Atrocities”, *Council on Foreign Relations*, 23 gennaio 2015, disponibile al sito <https://>

www.cfr.org/blog/limiting-security-council-veto-face-mass-atrocities (11 maggio 2022)

- S. MCLOUGHLIN, “Rethinking the Structural Prevention of Mass Atrocities”, *Global Responsibility to Protect* 6, Brill Nijhoff, 2014
- T. M. FRANCK, “Who Killed Article 2(4) or: Changing Norms Governing the Use of Force by States” in *The American Journal of International Law*, Vol.64, No. 5, Cambridge University Press, ottobre 1970
- T. MURITHI, “The African Union’s Evolving Role in Peace Operations: The African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia”, *African Security Review* Vol.17 Issue. 1, 2008
- U. BERNITZ, N. ESPEJO-YAKSIC, V. LOWE, “War would be illegal” in *The Guardian*, 7 marzo 2003
- UN General Assembly Adopts New Resolution on the Responsibility to Protect”, Global Centre for the Responsibility to Protect, 18 maggio 2021, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/publications/un-general-assembly-adopts-new-resolution-on-the-responsibility-to-protect/> (11 maggio 2022)
- W. KELLER, C. SHIUE, “Modernisation and China’s ‘century of humiliation’”, *VOXEU*, 5 dicembre 2021, disponibile al sito: <https://voxeu.org/article/modernisation-and-china-s-century-humiliation> (11 maggio 2022)
- W.M. A. DUNNING, “Jean Bodin on Sovereignty”, *Political Science Quarterly*, Vol. 11, No. 1, The Academy of Political Science, 1896
- "Secretary-General appoints special adviser to focus on responsibility to protect”, United Nation, 21 febbraio 2008 disponibile al sito: <https://news.un.org/en/story/2008/02/249802-secretary-general-appoints-special-adviser-focus-responsibility-protect> (11 maggio 2022)

- "UN General Assembly Adopts New Resolution on the Responsibility to Protect", Global Centre for the Responsibility to Protect, 18 maggio 2021, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/publications/un-general-assembly-adopts-new-resolution-on-the-responsibility-to-protect/> (11 maggio 2022)
- "Five principles of peaceful coexistence", China Daily, aprile 2015, disponibile al sito: www.chinadaily.com.cn/world/2015xivisitpse/2015-04/22/content_20509374.htm (11 maggio 2022)
- "Funding for humanitarian aid", Commissione Europea, disponibile al sito: https://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/funding-humanitarian-aid_en (11 maggio 2022)
- "Global Network of R2P Focal Points", Global centre for the Responsibility to Protect, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/the-global-network-of-r2p-focal-points/> (11 maggio 2022)
- "Group of Friends of the Responsibility to Protect" Global Centre for the Responsibility to Protect, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/group-of-friends-of-the-responsibility-to-protect/> (11 maggio 2022)
- "Policy Actions for Member States on R2P's 15th Anniversary", Global Centre for the Responsibility to Protect, 9 marzo 2020, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/publications/policy-actions-for-member-states-on-r2ps-15th-anniversary/> (11 maggio 2022)
- "Political Declaration on Suspension of Veto Powers in Cases of Mass Atrocity", Global Centre for the Responsibility to Protect, 1 agosto 2015, disponibile al sito <https://www.globalr2p.org/resources/political-declaration-on-suspension-of-veto-powers-in-cases-of-mass-atrocities/> (11 maggio 2022)

- “Presidential Study Directive on Mass Atrocities PSD-10”, The White House, 4 agosto 2011, disponibile al sito: www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/08/04/presidential-study-directive-mass-atrocities (11 maggio 2022)
- “R2P's 15th Anniversary”, Global Centre for the Responsibility to Protect, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/r2ps-15th-anniversary/> (11 maggio 2022)
- “Statement by Gareth Evans at the February 2012 UN General Assembly Interactive Dialogue on the Responsibility While Protecting”, Global Centre for the Responsibility to Protect, 21 febbraio 2012, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/publications/statement-by-gareth-evans-at-the-february-2012-un-general-assembly-interactive-dialogue-on-the-responsibility-while-protecting/> (11 maggio 2022)
- “The Responsibility to Protect: A Background briefing”, Global Centre for the Responsibility to Protect, 14 gennaio 2021, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/publications/the-responsibility-to-protect-a-background-briefing/> (11 maggio 2022)
- “UN Security Council and the Responsibility to Protect”, Global Centre for the Responsibility to Protect, disponibile al sito: <https://www.globalr2p.org/calling-for-a-uns-c-code-of-conduct/> (11 maggio 2022)
- “US National Security Strategy, ”, The White House, Washington, D.C, maggio 2010, disponibile al sito: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf (11 maggio 2022)
- “What is a peacekeeping?”, United Nations Peacekeeping, disponibile al sito: <https://peacekeeping.un.org/en/what-is-peacekeeping> (11 maggio 2022)
- “Working Together to Forge a New Partnership of Win-win Cooperation and Create a Community of Shared Future for Mankind”, Embassy of the people’s Republic of

China in the Republic of Singapore²⁹ maggio 2015, disponibile al sito <https://www.mfa.gov.cn/ce/cesg/eng/jrzg/t1305051.htm> (11 maggio 2022)

- “*The foreign politic concept of the Russian Federation*”, The Embassy of the Russian Federation to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, approvato dal presidente V.Putin il 12 febbraio 2013, disponibile al sito: <https://www.rusemb.org.uk/in1/> (12 maggio 2022)

TRATTATI E CONVENZIONI INTERNAZIONALI

- Carta dell’Organizzazione dell’Unione Africana, disponibile al sito: https://au.int/sites/default/files/treaties/7759-file-oau_charter_1963.pdf (11 maggio 2022)
- Constitutive Act of African Union , 2002, disponibile al sito: https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf (12 maggio 2022)
- Convention on Rights and Duties of States adopted by the Seventh International Conference of American States, Montevideo, 26 dicembre 1933, disponibile al sito: <https://treaties.un.org/> (11 maggio 2022)
- Convenzione firmate a Ginevra il 12 agosto 1949 disponibile al sito:https://www.difesa.it/Il_Ministro/ONORCADUTI/Accordi_intergovernativi/Documents/Convenzione_di_Ginevra.pdf (13 maggio 2022)
- Convenzione per il regolamento pacifico dei conflitti internazionali, Assemblea Federale, Ginevra, 29 luglio 1899, disponibile al sito: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/18/517_433_502/it#fn-d4778e30 (13 maggio 2022)
- Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, 1949, Organizzazione delle Nazioni Unite, disponibile al sito: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of->

human-rights , per la traduzione in italiano :https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf (13 maggio 2022)

- Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, Commissione di Diritto Internazionale : 2001, disponibile al sito:https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf (11 maggio 2022)
- General Treaty for the renunciation of war (Kellogg-Briand Pact), Institute of International Law and Justice, Parigi, 27 Agosto 1928, disponibile al sito: <https://iilj.org/wp-content/uploads/2016/08/General-Treaty-for-the-Renunciation-of-War-Kellogg-Briand-Pact.pdf> (13 maggio 2022)
- Statuto della Carta delle Nazioni Unite, disponibile al sito <https://www.un.org/en/about-us/un-charter> (11 maggio 2022)
- Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, disponibile al sito <https://www.icj-cij.org/en/statute> (11 maggio 2022)
- Statuto della Corte Penale Internazionale, disponibile al sito:<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf> (13 maggio 2022)

SENTENZE:

- Corte Internazionale di Giustizia, Armed activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), 1999, disponibile al sito: <https://www.icj-cij.org/en/case/116> (12 maggio 2022)
- Corte Internazionale di Giustizia, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, 27 giugno 1986, document disponibile al sito: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf> (12 maggio 2022)

- Corte Internazionale di Giustizia, *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, 29 aprile 1999, par. 62, disponibile al sito: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/100/7621.pdf>
- Corte Internazionale di Giustizia, Namibia cases, (Liberia v. Sudafrica) e (Etiopia v. Sudafrica), II fase, 18 luglio 1966.
- Corte Internazionale di Giustizia, *Reparation for Injuries Suffered in the Services of the United Nations*. Advisory opinion of April 11th, 1949, Aja, 1949, disponibile al sito: <https://www.icj-cij.org/en/case/4> (12 maggio 2022)
- Corte Permanente di Arbitrato, *Island of Palmas case (Netherlands, USA)*, 4 aprile 1928, Vol. II, pp.829-871, disponibile al sito: https://legal.un.org/riaa/cases/vol_II/829-871.pdf (12 maggio 2022)
- Corte Permanente di Giustizia Internazionale , *Chorzów Factory Case (Germany v. Poland)*, 1927, disponibile al sito: https://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_09/28_Usine_de_Chorzow_Compotence_Arret (12 maggio 2022)
- Corte Permanente di Giustizia Internazionale , *S.S “WIMBLEDON”*, 17 Agosto 1923, disponibile al sito: https://legal.un.org/PCIJsummaries/documents/english/5_e.pdf (12 maggio 2022)

RISOLUZIONI

- Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, 1973 (2011) Adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on 17 March 2011, S/RES/1973, 17 marzo 2011, disponibile al sito: <https://www.un.org/securitycouncil/s/res/1973-%282011%29> (11 maggio 2022)

- Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Resolution 2625 (2022)*, S/RES/2625, 15 marzo 2022, disponibile al sito <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/288/31/PDF/N2228831.pdf?OpenElement> (11 maggio 2022)
- Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Resolution 1674 (2006)*, S/RES/1674 , 28 aprile 2006, disponibile al sito: <https://digitallibrary.un.org/record/573969?ln=en> (11 maggio 2022)
- Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Resolution 1706 (2006)*, S/RES/1706, 31 agosto 2006, disponibile al sito: <https://digitallibrary.un.org/record/582107> (11 maggio 2022)
- Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Resolution 1653 (2006)*, S/RES/1653, 27 gennaio 2006, disponibile al sito: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/226/45/PDF/N0622645.pdf?OpenElement> (11 maggio 2022)
- Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Resolution 1645 (2005)*. *Adopted by the Security Council at its 5335th meeting, on 20 December 2005*, S/RES/1645, 20 dicembre 2005. Disponibile al sito: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/654/17/PDF/N0565417.pdf?OpenElement>(11 maggio 2022)
- Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Resolution 929 (199)*, S/RES/929, 22 giugno 1994, disponibile al sito: <https://digitallibrary.un.org/record/197582> (11 maggio 2022)
- Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 2625 (XXV). Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nation, A/RES/25/2625, 24 ottobre 1970, disponibile al sito: <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm> (11 maggio 2022)

- Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Resolution adopted by the General Assembly on 18 May 2021. 75/277. The responsibility to protect and the prevention of genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity, A/RES/75/277, 21 maggio 2021, disponibile al sito: <https://digitallibrary.un.org/record/3928281?ln=en> (11 maggio 2022)
- Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Resolution adopted by the General Assembly on 14 September 2009. 63/308. The responsibility to protect*, A/RES/63/308, 7 ottobre 2009, disponibile al sito: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/513/38/PDF/N0951338.pdf?OpenElement> (11 maggio 2022)
- Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005. 60/01. 2005 World Summit Outcome, A/RES/60/01, 24 ottobre 2005, disponibile al sito: <https://undocs.org/A/RES/60/1>.(11 maggio 2022)
- Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Resolution adopted by the General Assembly 260 (III). Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, A/RES/3/260, 9 dicembre 1948, disponibile al sito: <http://www.un-documents.net/a3r260.htm> (11 maggio 2022)
- Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2005. 60/180. The Peacebuilding Commission*, A/RES/60/180, 30 dicembre 2005, disponibile al sito: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/498/40/PDF/N0549840.pdf?OpenElement> (11 maggio 2022)
- Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Resolution adopted by the General Assembly 377 (V). Uniting for Peace* , A/RES/5/377, 3 novembre 1950 disponibile al sito: <http://www.un-documents.net/a5r377.htm> (11 maggio 2022)

- Risoluzione dell'Assemblea Generale, Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations, Resolution 2625 (XXV) 24 ottobre 1970, disponibile al sito: <https://digitallibrary.un.org/record/202170> (11 maggio 2022)

RAPPORTI

- K.A.ANNAN, We the Peoples: the Role of the United Nations in the 21st Century: report of the Secretary-General, New York, Organizzazione delle Nazioni Unite, 2000
- Rapporto dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, A/47/277 - S/24111, 17 giugno 1992, disponibile al sito: https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf, (11 maggio 2022)
- Rapporto dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Prevention of armed conflict: Report of the Secretary-General*, A/55/985-S/2001/574 , 7 giugno 2001 disponibile al sito: <https://digitallibrary.un.org/record/442540> (11 maggio 2022)
- Rapporto dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Implementing the Responsibility to Protect: Accountability for Prevention. Report of the Secretary-General*, A/71/1015-S/2017/556, 10 agosto 2017, disponibile al sito: <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/2017%20SG%20report%20on%20RtoP%20Advanced%20copy.pdf> (11 maggio 2022)
- Rapporto dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Implementing the responsibility to protect : Report of the Secretary-General*, A/63/677, 12 gennaio

2009, disponibile al sito: <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/report-of-the-secretary-general-implementing-the-responsibility-to-protect/> (11 maggio 2022)

- Rapporto dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite: *In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General, A/59/2005*, 26 maggio 2005, disponibile al sito: [https://www.un.org/ruleoflaw/files/A.59.2005.Add.3\[1\].pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/A.59.2005.Add.3[1].pdf) (11 maggio 2022)
- Rapporto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, *A more secure world: Our shared responsibility. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004*, disponibile al sito: https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/hlp_more_secure_world.pdf (11 maggio 2022)

SITI

- Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect,: <https://r2pasiapacific.org> (11 maggio 2022)
- Brown Political Review: <https://brownpoliticalreview.org> (11 maggio 2022)
- Centro Studi per la Pace: <http://www.studiperlapace.it/> (11 maggio 2022)
- China Daily:<http://www.chinadaily.com.cn> (11 maggio 2022)
- Commissione Europea; https://ec.europa.eu/info/index_en (11 maggio 2022)
- Consiglio d'Europa : <http://www.coe.int/it/> (11 maggio 2022)
- Corte di Arbitrato Permanente: <https://pca-cpa.org/en/home/> (11 maggio 2022)
- Corte Internazionale di Giustizia : <https://www.icj-cij.org/en> (11 maggio 2022)
- Corte Penale Internazionale: <https://www.icc-cpi.int> (11 maggio 2022)
- Council on Foreign Relations: <https://www.cfr.org> (11 maggio 2022)

- Dichiarazione Universale dei Diritti Umani:http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf (11 maggio 2022)
- Enciclopedia Treccani Online:<http://www.treccani.it/> (11 maggio 2022)
- European Centre for the Responsibility to Protect,: <https://ecr2p.leeds.ac.uk> (11 maggio 2022)
- Foreign Affairs: <https://www.foreignaffairs.com> (13 maggio 2022)
- Global Centre for the Responsibility to Protect: <https://www.globalr2p.org> (11 maggio 2022)
- Ministero dell'Istruzione: <https://www.miur.gov.it> (13 maggio 2022)
- International Committee of Red Cross: [ICRC.org](http://www.icrc.org) (11 maggio 2022)
- Organizzazione delle Nazioni Unite: <http://www.un.org/en/index.html> (11 maggio 2022)
- Parlamento Europeo:<http://www.europarl.europa.eu/portal/it> (11 maggio 2022)
- Studi per la Pace:<https://www.studiperlapace.it> (13 maggio 2022)
- The European Journal of International Law:<http://www.ejil.org> (13 maggio 2022)
- The White House.President Barack Obama: <https://obamawhitehouse.archives.gov> (11 maggio 2022)
- Unione Europea: http://europa.eu/index_it.htm (11 maggio 2022)
- United Nations Digital Library: <https://digitallibrary.un.org/?ln=en> (11 maggio 2022)
- United Nations Peacekeepings: <https://peacekeeping.un.org/en> (11 maggio 2022)

ALTRI DOCUMENTI CONSULTATI

- “Preventing Deadly Conflict: Final Report”, Carnegie Corporation of New York, 1997 disponibile al sito: <https://www.carnegie.org/publications/preventing-deadly-conflict-final-report/> (13 maggio 2022)
- Statement on behalf of the European Union and its Member States by Thisvi Ekmektzoglou-Newson First Secretary at the United Nations General Assembly debate on "The Responsibility to Protect (R2P) and the prevention of genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity", United Nations, 17 maggio 2021, testo disponibile al sito: https://estatements.unmeetings.org/estatemements/10.0010/20210517/0YCQbV0gRWeI/L1GOVxVDdBdt_en.pdf (13 maggio 2022)
- “Transcript of the Meeting with the Participants in the International Club Valdai”, President of Russia, 12 settembre 2008, disponibile al sito: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/1383> (13 maggio 2022)
- Assemblea Generale delle Nazioni Unite e Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Letter dated 14 December 2015 from the Permanent Representative of Liechtenstein to the United Nations addressed to the Secretary-General*, A/70/621- S/2015/978, 14 dicembre 2015, disponibile al sito: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/433/57/PDF/N1543357.pdf?OpenElement> (13 maggio 2022)
- Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Identical letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council*, A/55/305 - S/2000/809, par. 48-50 disponibile al sito: <https://digitallibrary.un.org/record/420963> (13 maggio 2022)

- Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: Letter Dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations Addressed to the Secretary-General, A/66/551-S/2011/701, 11 novembre 2011, disponibile al sito: <https://digitallibrary.un.org/record/716109> (13 maggio 2022)
- Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Revised draft outcome document of the high-level plenary meeting of the General Assembly of September 2005 submitted by the President of the General Assembly, A/59/HLPM/CRP.1/Rev.1, 22 luglio 2005, disponibile al sito: <https://digitallibrary.un.org/record/554199> (13 maggio 2022)
- CDI, Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, 2001,
- Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *6489th meeting*, S/PV.6498, 11 marzo 2011, disponibile al sito: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Libya%20S%20PV%206498.pdf> (13 maggio 2022)
- Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Letter dated 24 May 1994 from the Secretary-General to the President of the Security Council, S/1994/647, 27 maggio 1994,
- Consiglio Esecutivo dell'Unione Africana, The common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: "The Ezulwini Consensus", Addis Ababa, 2005 disponibile al sito: https://www.apaunr.org/AU_Ezulwini%20Consensus.pdf (13 maggio 2022)
- Dichiarazione dell'ambasciatore Ivan Šimonović, Rappresentante Permanente della Repubblica della Croazia alla 75a sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni

Unite: [https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/10.0010/20210517/0YCQbV0gRWeI/9BQS7nyxMlrG_en.pdf](https://estatements.unmeetings.org/estatemnts/10.0010/20210517/0YCQbV0gRWeI/9BQS7nyxMlrG_en.pdf) (13 maggio 2022)

- Dichiarazione per il Dibattito Formale dell'Assemblea Generale del 17 maggio 2021 sulla “Responsabilità di Proteggere e prevenire il genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l’umanità,p. 2, disponibile al sito: https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/10.0010/20210517/0YCQbV0gRWeI/OfOJPanpMOG5_en.pdf (13 maggio 2022)
- K. ANNAN, “Intervention”, Ditchley Foundation Lecture, 26 giugno 1998, disponibile al sito: <https://www.un.org/press/en/1998/19980626.sgsm6613.html>
- L. MICHEL, *The European Consensus on Development*, Bruxelles, giugno 2006, disponibile al sito: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/publication-the-european-consensus-on-development-200606_en.pdf (13 maggio 2022)
- Organizzazione delle Nazioni Unite, *Yearbook of the International Law Commission*, Vol II, Parte Uno, New York, 1971, par. 31. Disponibile al sito: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1971_v2_p1.pdf (13 maggio 2022)
- Raccomandazione del Parlamento Europeo, Raccomandazione del Parlamento europeo destinata al Consiglio del 25 marzo 2010 sulla 65a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (2010/2020(INI)), Bruxelles, 25 marzo 2010, disponibile al sito: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0084_IT.html (13 maggio 2022)
- Simon Adams, direttore esecutivo del Global Centre for Responsibility to Protect durante l’incontro “A conversation with the UN Special Advisers on the Responsibility to Protect, 1 June 2020” disponibile al sito <https://www.youtube.com/watch?v=7PnE49rYbQk> (12 maggio 2022)

- Unione Africana, *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*, entrato in vigore il 26 dicembre 2003, disponibile al sito: <https://au.int/en/treaties/protocol-relating-establishment-peace-and-security-council-african-union> (12 maggio 2022)
- United Nation Association-UK: UN Security Council and the responsibility to protect: Voluntary restraint of the veto in situations of mass atrocity, ottobre 2015, disponibile al sito: <https://una.org.uk/sites/default/files/Briefing%20-%20Veto%20code%20of%20conduct.pdf> (12 maggio 2022)
- United Nations Information Organizations, *Documents of the United Nations Conference on International Organization*, Vol. VI, San Francisco, 1945, disponibile al sito: <https://digitallibrary.un.org/record/1300969> (11 maggio 2022)