

La crisi libica: un punto di svolta nella dottrina della responsabilità di proteggere?*

di

Carlo Focarelli**

La crisi libica può considerarsi, almeno per alcuni aspetti, un punto di svolta nella 'storia' della dottrina della responsabilità di proteggere (cd. *responsibility to protect*).

Anzitutto, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha *chiaramente* accolto la dottrina della responsabilità di proteggere in una serie di disposizioni contenute nella risoluzione n. 1973 (2011), da leggere insieme a quelle della precedente risoluzione n. 1970 (2011). Alcune di queste disposizioni sono di ampia portata e senza precedenti. La ris. 1973 (2011) prevede un'autorizzazione all'uso della forza in termini piuttosto ampi, andando ben oltre la *no fly zone* e autorizzando ogni azione militare necessaria per la protezione della popolazione civile, escludendo espressamente solo "*a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory*". La decisione di adottare la ris. 1973 (2011) è stata estremamente tempestiva; solo poche ore prima, Gheddafi aveva annunciato che le sue truppe avrebbero compiuto un massacro a Bengasi. Anche le premesse dell'intervento risultano alquanto inusuali, in particolare il sostegno alle sanzioni da parte del rappresentante della Libia al Consiglio di sicurezza (UN Doc. S/PV.6491 del 20 febbraio 2011, pp. 7–8), e la stessa insurrezione scoppiata nel territorio della Libia.

La Federazione Russa e la Cina, in questo specifico caso, sembrano aver accolto la dottrina della responsabilità di proteggere astenendosi dal voto in occasione dell'adozione della ris. 1973 (2011), benché subito dopo la Federazione Russa abbia criticato il bombardamento della Libia da parte della Coalizione e la Cina abbia giustificato la propria astensione per il rilievo accordato alle richieste della Lega Araba e dell'Unione Africana. È da notare che la Federazione Russa e la Cina hanno votato a favore della ris. 1970 (2011) con la quale è stato deciso il deferimento della situazione libica alla Corte Penale Internazionale al fine di indagare sui crimini contro l'umanità commessi dal 15 febbraio 2011 in poi, cioè a partire da pochi giorni prima dell'adozione della risoluzione. Gli Stati Uniti, la Federazione Russa e la Cina sembrano dunque disposti ad 'usare' la Corte Penale Internazionale e quindi in un certo senso a riconoscerla.

Il caso libico è diverso da tutti i principali conflitti verificatisi in precedenza dopo la fine della guerra fredda. Il bombardamento della Serbia nel 1999, considerato da un certo numero di Stati par-

* Lo scritto è in corso di pubblicazione in 'Diritti umani e diritto internazionale' vol. 5 n. 2 2011

** Professore ordinario di Diritto internazionale nell'Università di Perugia

tecipanti alle operazioni militari come intervento umanitario, non fu autorizzato dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Federazione Russa, Cina, India e il folto gruppo dei paesi non-allineati condannarono nettamente il bombardamento. L'idea che la NATO stesse operando 'per conto della comunità internazionale' era semplicemente falsa. Un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza non ci fu neanche in occasione della guerra in Afghanistan nel 2001, né della guerra in Iraq nel 2003. Nel caso della Libia, al contrario, esiste un'autorizzazione e quest'ultima non ha sollevato finora significative proteste. Il Consiglio di sicurezza non è, né dovrebbe essere, uno 'sceriffo globale'. Ma quando le sue azioni godono di un ampio sostegno, gli Stati che agiscono con la sua autorizzazione sono da considerarsi come agenti per conto della comunità internazionale nel suo insieme.

Va rimarcato, peraltro, che la dottrina della responsabilità di proteggere *non* è stata *interamente* accolta nella ris. 1973 (2011). Secondo la risoluzione, spetta alle autorità libiche proteggere il popolo libico e, prendendo atto del fatto che esse non lo hanno fatto, si autorizza l'uso della forza per la protezione delle vittime della brutale repressione di Gheddafi. La risoluzione presuppone che in tali circostanze spetti alla comunità internazionale reagire, ma non dice nulla su ciò che dovrebbe accadere in seguito, in particolare circa la *responsibility to rebuild*, uno dei tre pilastri della dottrina della responsabilità di proteggere così come elaborata nel Rapporto della *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) del 2001. Sono stati così sollevati dubbi sull' 'obiettivo' dell'intervento soprattutto da parte di esperti di studi strategici. La ris. 1973 (2011) stabilisce che l'obiettivo è la protezione della popolazione civile. È naturale chiedersi cosa significhi esattamente 'proteggere la popolazione civile' (ad esempio se l'autorizzazione copra anche il rovesciamento di Gheddafi). I possibili significati sono certamente molti ma non infiniti. Tutto ciò che non è dimostrabile come finalizzato alla protezione di civili deve considerarsi estraneo all'autorizzazione.

D'altro canto, l'accoglimento parziale della dottrina della responsabilità di proteggere da parte del Consiglio di sicurezza non significa necessariamente che quest'ultimo seguirà il suo stesso esempio in casi futuri, e ancor meno che lo farà sulla base di ragioni di politica globale 'egualitarie' o 'giuste'. La dottrina della responsabilità di proteggere continua a fondarsi su una valutazione caso per caso da parte del Consiglio di sicurezza ed è condizionata dalle maggioranze del momento. Essa dipenderà inoltre inevitabilmente da diversi altri fattori quali l'urgenza, le prospettive di successo, i costi militari, i possibili benefici, le prevedibili reazioni, la formazione di nuove alleanze, i rischi di escalation, il contesto locale, il grado di probabilità che le operazioni militari finiscano prima possibile, la possibilità di destabilizzazione politica a livello locale, le ricadute transfrontaliere quali i possibili flussi di rifugiati, le prospettive di *state-building*, e così via.

Gli interventi saranno sempre – come sottolineano ripetitivamente i critici – selettivi e ipocriti. Ma occorre pur chiedersi cosa si deve fare di fronte a regimi che violano gravemente i diritti umani più essenziali delle persone. Da qualche parte bisognerà pur cominciare e l'inizio sarà sempre selettivo. L'alternativa è lasciare tutto com'è, il che non riduce né la selettività né l'ipocrisia. E a che serve criticare l'ONU ora come impotente quando non interviene e ora come imperialista quando interviene? Le maggiori potenze continueranno comunque ad essere restie ad intervenire se non vedono un guadagno. Gli Stati più deboli continueranno ad essere scettici e sospettosi nei confronti di una dottrina destinata a funzionare in una sola direzione, cioè da parte degli Stati occidentali (o da coalizioni di Stati da essi guidati) nei confronti degli altri, e mai in senso contrario. È improbabile che l'Assemblea generale delle Nazioni Unite usi la risoluzione *Uniting for peace* del 1950, come prospettato dal Rapporto della ICISS del 2001, al fine di adottare misure coercitive allorché il Consiglio di sicurezza sia bloccato dal veto dei suoi membri permanenti. L'Assemblea infatti non ha utilizzato questa risoluzione negli ultimi anni quando il Consiglio di sicurezza si è rifiutato di adottare la dottrina della responsabilità di proteggere. Il caso della Libia mostra che, diversamente dal passato, le organizzazioni regionali come la NATO, non sono disposte ad intervenire senza il mandato del Consiglio di sicurezza. L'intervento umanitario unilaterale si conferma dunque come internazionalmente illecito. Nessuno Stato era pronto ad intervenire senza l'autorizzazione del Consiglio, neppure all'interno di una *coalition of the willing*, tanto meno unilateralmente.

Non c'è mai stata una norma di diritto internazionale (né una 'norma emergente' come indicato nel Rapporto della ICISS del 2001) che ammetta la responsabilità di proteggere nello specifico senso di giustificare misure unilaterali altrimenti illecite adottate da singoli Stati. Una cosa è interpretare la responsabilità di proteggere come guida per la mediazione politica, altra cosa è usarla come giustificazione per atti internazionali altrimenti illeciti, soprattutto quando si tratta di interventi militari. Mentre il primo aspetto è pacifico, il secondo è alquanto discutibile e ampiamente dibattuto. Né esiste una norma, come notato in precedenza, che obblighi il Consiglio di sicurezza ad applicare la dottrina della responsabilità di proteggere in casi futuri, anche simili.

Occorre ricordare che le operazioni militari inevitabilmente causano vittime e provocano l'uccisione di innocenti. Gli Stati che intervengono operano con l' 'autorizzazione' del Consiglio di sicurezza e non hanno alcun obbligo di intervenire. Il ricorso all'uso della forza da parte degli Stati che decidono di intervenire è lecito nei limiti dell' autorizzazione, ma le operazioni sono condotte dagli Stati e sono giuridicamente imputabili ad essi. Bisogna battersi affinché vengano condotte inchieste e, qualora necessario, promossi procedimenti giudiziari dinanzi ai tribunali internazionali e statali per accertare eventuali violazioni del diritto internazionale e in particolare del diritto internazionale umanitario da parte degli Stati partecipanti alle operazioni militari. Ciò vale per qualsiasi azione di polizia all' interno degli Stati e non c'è ragione per ritenere che non possa avvenire anche per gli interventi militari a livello globale. Gli Stati che intervengono devono essere pronti a rispondere di eventuali violazioni del diritto e di abusi di potere.

È da notare che tra gli studiosi delle relazioni internazionali, i realisti sostengono che le guerre sono sempre mosse dagli stessi motivi di fondo benché ciascuna di esse abbia le sue peculiarità. I realisti non credono in relazioni internazionali 'moralizzate' e difficilmente credono che il conflitto in Libia apporterà più 'moralità' nelle relazioni interstatali. Potrebbero avere ragione. Ma il giurista non ha bisogno di stabilire se c'è o ci sarà più 'moralità' nelle relazioni internazionali. Il punto è che una certa azione militare è in corso, che essa si sta svolgendo sulla base di un certo atto giuridico adottato da una certa autorità chiamata Consiglio di sicurezza e che questo atto avrebbe potuto non essere adottato per mancanza della maggioranza richiesta, considerando che nessuno Stato era apparentemente disposto ad intervenire (nonostante un presumibile interesse a farlo) se tale atto giuridico per qualsiasi motivo non fosse stato adottato. Questi dati fanno la differenza. Potrebbero anche non corrispondere alla 'morale' ma sono pur qualcosa. La storia cambia giorno dopo giorno e non si trasforma da 'cinica' a 'morale' dalla sera alla mattina. Per fortuna, forse.

Infine, riprendendo la famosa domanda di Sant'Agostino quando si chiese "senza giustizia, che cosa sarebbero in realtà i regni, se non bande di ladroni?" (*Remota itaque iustitia quid sunt regna nisi magna latrocinia?*) (*De Civitate Dei*, IV, 4), è da apprezzare che i leader politici che usano lo Stato per fini personali e per accrescere il potere al fine di opprimere altri esseri umani possano essere *personalmente* colpiti delle sanzioni del Consiglio di sicurezza a livello mondiale, da interventi militari autorizzati e da procedimenti della Corte Penale Internazionale per l'accertamento giudiziale della commissione di crimini internazionali – certamente una prospettiva di cui (per quanto eludibile) farebbero volentieri a meno se potessero. Il processo storico verso una maggiore giustizia a difesa dei più vulnerabili è lungo e probabilmente fallirà. Ma ci si deve rendere conto che i leader

politici di *ogni* Stato (compresi i paesi *occidentali*) devono rispondere di ciò che fanno e rendere conto dei loro abusi. I governanti che conquistano, o comprano, lo Stato per ottenere uno scudo di impunità non sono più tollerabili. La violenza deve essere bandita ma vi è anche un momento in cui la violenza è necessaria per la protezione dei più vulnerabili. La comunità internazionale si sta mobilitando e il caso della Libia potrebbe rappresentare un buon inizio.

Carlo Focarelli