

SCIENZA & POLITICA

per una storia delle dottrine



Il dilemma umanitario. Pensare la Responsabilità di proteggere, vent'anni dopo

The Humanitarian Dilemma.
Thinking About the Responsibility to Protect, Twenty Years Later

Luca Scuccimarra

luca.scuccimarra@uniroma1.it

Università di Roma La Sapienza

ABSTRACT

Partendo dalla constatazione che la dottrina della *Responsibility to Protect* abbia come principale e paradossale esito la *deresponsabilizzazione collettiva* generata dal sistema internazionale «post-bipolare» nato dalla cesura del 1989, il saggio ripercorre criticamente le tappe storiche e teoriche dello «humanitarian turn» della politica internazionale e la complessa interazione tra istanze politiche e morali ancora oggi operative all'interno della politica globale. Secondo l'Autore queste vanno osservate e analizzate al di là di ogni rigida e assoluta dicotomia tra *sovranità e umanità*. L'approfondimento della sconnessione tra la ostentate istanze universalistiche poste alla base dell'*humanitarian turn* della politica internazionale e gli aspetti fortemente disegualitari, se non apertamente gerarchizzanti, caratteristici delle sue concrete modalità di attuazione consentono all'Autore di confrontarsi con le contraddizioni e le promesse non mantenute della dottrina della *responsabilità di proteggere*, a vent'anni esatti dalla sua prima elaborazione.

PAROLE CHIAVE: Responsabilità di proteggere; Humanitarian turn; Sovranità; Umanità; Politica globale.

Starting from the observation that the doctrine of Responsibility to Protect has as its main and paradoxical outcome the collective de-responsibility generated by the "post-bipolar" international system born from the 1989 caesura, the essay critically retraces the historical and theoretical stages of the "humanitarian turn" of politics and the complex interaction between political and moral instances still operating today within global politics. According to the author, these must be observed and analyzed beyond any rigid and absolute dichotomy between sovereignty and humanity. The analysis of the disconnection between the ostentatious universalistic demands at the basis of the humanitarian turn of international politics and the strongly inegalitarian, if not openly hierarchical, aspects characteristic of its concrete methods of implementation allow the Author to deal with the contradictions and betrayed promises of the doctrine of the responsibility to protect, exactly twenty years after its first elaboration.

KEYWORDS: Responsibility to Protect; Humanitarian turn; Sovereignty; Humanity; Global Politics.

SCIENZA & POLITICA, vol. XXXIII, no. 64, 2021, pp. 11-31

DOI: <https://doi.org/10.6092/issn.1825-9618/13778>

ISSN: 1825-9618



1. Le origini del modello

Appartiene ai grandi paradossi del nostro presente che il ventesimo anniversario della genesi della dottrina della *Responsibility to Protect* abbia finito col coincidere con la più plateale dimostrazione di *deresponsabilizzazione collettiva* alla quale il sistema internazionale «post-bipolare» nato dalla cesura del 1989 abbia fino ad oggi saputo dare luogo. Mi riferisco, evidentemente, alle modalità caotiche, sincopate e nel complesso fortemente traumatiche scelte dall'Amministrazione Biden per portare a compimento il ritiro statunitense dall'Afghanistan, dopo un'occupazione militare durata anch'essa circa vent'anni¹. In momenti come questi oltre alle azioni contano, però, anche le parole, e quelle scelte dal Presidente americano per giustificare davanti all'opinione pubblica americana una decisione da più parti criticata, dentro e fuori i confini nazionali, sono sembrate voler spazzare via ogni traccia residua dei principi universalistici propri dell'«internazionalismo liberale»², scegliendo piuttosto di riannodare i fili di un discorso securitario tutto interno alle dinamiche degli «interessi vitali» statunitensi:

I want to remind everyone how we got here and what America's interests are in Afghanistan. We went to Afghanistan almost 20 years ago with clear goals: get those who attacked us on September 11th, 2001, and make sure al Qaeda could not use Afghanistan as a base from which to attack us again. We did that. We severely degraded al Qaeda in Afghanistan. We never gave up the hunt for Osama bin Laden, and we got him. That was a decade ago. Our mission in Afghanistan was never supposed to have been nation building. It was never supposed to be creating a unified, centralized democracy. Our only vital national interest in Afghanistan remains today what it has always been: preventing a terrorist attack on American homeland³.

Eppure, a ben vedere, la dottrina della *Responsibility to Protect* era nata agli inizi del nuovo secolo proprio per dare stabilità e apertura prospettica a quella «svolta umanitaria» della politica internazionale impostasi nel corso degli anni Novanta del Novecento come una componente-chiave del «nuovo ordine» della globalizzazione, svincolandola al contempo dalle estrinseche – e spesso destabilizzanti – dinamiche decisionali caratteristiche della tradizionale «società internazionale degli Stati»⁴. Proprio questo sembra essere, infatti, retrospettivamente, l'aspetto più interessante dell'articolato modello di responsabilità collettiva messo a punto tra il 2000 e il 2001 dalla *International Commission on*

¹ Il riferimento è, ovviamente, agli sviluppi dell'operazione *Enduring Freedom*, lanciata il 7 ottobre 2001 come risposta agli attentati dell'11 settembre. Sulla lunga e complessa vicenda dell'occupazione americana dell'Afghanistan si veda ora C. MALKASIAN, *The American War in Afghanistan: a History*, Oxford – New York, Oxford University Press, 2021.

² Cfr. G.J. IKENBERRY, *A World Safe for Democracy: Liberal Internationalism and the Crises of Global Order*, New Haven – London, Yale University Press, 2020.

³ *Remarks by President Biden on Afghanistan*, 16 august 2021: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/16/remarks-by-president-biden-on-afghanistan/>, ultimo accesso: 18/9/2021.

⁴ Sulla «crisi costituente» post-1989 e le sue contraddizioni si veda A. COLOMBO, *La disunità del mondo. Dopo il secolo globale*, Milano, Feltrinelli, 2010, in part. pp. 43 ss.



Intervention and State Sovereignty (ICISS), un organismo indipendente istituito dal Governo del Canada su impulso del Segretario Generale ONU Kofi Annan con il compito, tutt'altro che agevole, «to wrestle with the whole range of questions – legal, moral, operational and political»⁵ – innescate a partire dall'inizio del decennio precedente dall'avvio di una nuova, controversa stagione di *interventismo umanitario*⁶. Se è vero, infatti, che la direttrice portante del lavoro svolto dalla Commissione coincideva con una rideclinazione in chiave eminentemente *funzionale* del tradizionale concetto di «sovranità» posto alla base della vicenda della politica moderna almeno a partire dalla nascita del cosiddetto «Sistema Vestfalia»⁷, è vero anche che a ciò si affiancava la costruzione di un sistema aperto e stratificato di *responsabilità condivise*, destinato a entrare in gioco proprio nei casi di mancato rispetto da parte degli Stati dei fondamentali obblighi funzionali che li legano ai loro stessi cittadini. Secondo tale approccio, infatti, la titolarità delle tradizionali prerogative sovrane all'interno e all'esterno dello Stato presuppone un adeguato esercizio di quelle cruciali funzioni di protezione individuale e collettiva che devono essere considerate come il nucleo costitutivo di ogni forma di autorità politica; qualora ciò non avvenga, perché lo Stato interessato «is unable or unwilling to fulfill this responsibility», sarà la comunità internazionale a doversi far carico di sanare la violazione così prodottasi, attraverso l'esercizio di una articolata forma di *international responsibility to protect*, che almeno nei casi di «excessive and unwarranted suffering on the part of civilian populations» – quelli identificati dai cosiddetti *threshold criteria* della Commissione⁸ – potrà prevedere la sospensione del principio ONU di «non intervento» e il conseguente ricorso ad un mirato utilizzo della forza militare⁹. Un impianto, questo, che nel *Report* dell'ICISS troviamo efficacemente sintetizzato in quel principio della «*sovereignty as responsibility*» che i membri della Commissione presentavano come una «necessaria ricaratterizzazione» di tale concetto, in qualche modo espressiva dei grandi mutamenti politici e giuridici prodottisi nell'ordine internazionale a partire dalla fine della Seconda Guerra mondiale:

⁵ G. EVANS – M. SAHNOUN, *Foreword*, in ICISS, *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on State Sovereignty and Intervention*, Ottawa, International Development Research Center, 2001, p. vii.

⁶ N. WHEELER – T. DUNNE, *East Timor and New Humanitarian Interventionism*, «International Affairs», 77, 4/2001, pp. 805-827.

⁷ Al proposito si veda la testimonianza resa dagli stessi Co-Chairs della Commissione Gareth Evans e Mohamed Sahnoun in G. EVANS – M. SAHNOUN, *The Responsibility to Protect*, «Foreign Affairs», 81, 6/2002, pp. 99-110, in part. pp. 101 s.

⁸ *Ivi*, p. 32. Si tratta dei casi di «large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation» o di «large scale “ethnic cleansing,” actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape».

⁹ ICISS, *The Responsibility to Protect*, pp. 29 ss.

Thinking of sovereignty as responsibility, in a way that is being increasingly recognized in state practice, has a threefold significance. First, it implies that the state authorities are responsible for the functions of protecting the safety and lives of citizens and promotion of their welfare. Secondly, it suggests that the national political authorities are responsible to the citizens internally and to the international community through the UN. And thirdly, it means that the agents of state are responsible for their actions; that is to say, they are accountable for their acts of commission and omission¹⁰.

Tra gli obiettivi dichiarati del documento del 2001 c'era però anche quello di andare al di là di un discorso pubblico ossessivamente centrato «on the act of intervention», per prendere in considerazione un insieme molto più ampio di misure di protezione umanitaria, in grado, se adeguatamente implementate, di ridurre la frequenza stessa dell'opzione militare. In queste pagine, responsabilità di proteggere non significa pertanto solo «responsibility to react» a casi di conclamata crisi umanitaria, ma anche «responsibility to prevent» e «responsibility to rebuild», secondo le scansioni di un'articolata sequenza funzionale diretta a richiamare l'attenzione degli attori della politica internazionale sui «costs and results of action versus no action», mettendo a disposizione i necessari «conceptual, normative and operational linkages between assistance, intervention and reconstruction». Un approccio, questo, con il quale i membri dell'ICISS prendevano definitivamente le distanze dal polarizzato campo di tensioni prodotto in precedenza dall'aggressivo e, almeno in parte, ideologizzato linguaggio del «diritto di intervento», per riportare «the international searchlight back where it should always be», vale a dire «on the duty to protect communities from mass killing, women from systematic rape and children from starvation»:

The substance of the responsibility to protect is the provision of life-supporting protection and assistance to populations at risk. This responsibility has three integral and essential components: not just the responsibility to *react* to an actual or apprehended human catastrophe, but the responsibility to *prevent* it, and the responsibility to *rebuild* after the event. [...] It is important to emphasize from the start that action in support of the responsibility to protect necessarily involves and calls for a broad range and wide variety of assistance actions and responses. These actions may include both long and short-term measures to help prevent human security-threatening situations from occurring, intensifying, spreading, or persisting; and rebuilding support to help prevent them from recurring; as well as, at least in extreme cases, military intervention to protect at-risk civilians from harm¹¹.

2. Sovranità come responsabilità

Alla base di queste proposte si poneva dichiaratamente la volontà di disinnescare – anche per mezzo di una accurata revisione terminologico-concettuale del vocabolario delle relazioni internazionali – il violento scontro politico-ideologico tra «interventisti» e «sovrانيتari», *New Human Rights Warriors*¹² e rigidi sostenitori del principio di non ingerenza, prodotto a diversi livelli del discorso

¹⁰ *Ivi*, pp. 17 s.

¹¹ ICISS, *The Responsibility to Protect*, p. 17.

¹² A. ORFORD, *Humanitarian Intervention. Human Rights and the Use of Force in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 6.



pubblico dai passaggi più controversi del «decennio umanitario», come il discusso intervento NATO in Kosovo¹³. Dalle pagine del rapporto emerge, però, anche un embrionale tentativo di oltrepassare la estrinseca *logica emergenziale* che fino a quel momento aveva caratterizzato il «nuovo interventismo umanitario» delle potenze occidentali, ancorandone le dinamiche a una cornice temporale in linea di principio di più lunga portata, quella delle politiche di prevenzione dei conflitti¹⁴, e ponendo le premesse per uno sforzo collettivo di regolamentazione dell'uso della forza a fini di protezione internazionale, in grado di fugare lo spettro – all'epoca, in qualche modo, già discretamente incombente – dello *stato di eccezione* di schmittiana memoria¹⁵:

There have been as many failures as successes, perhaps more, in the international protective record in recent years. There are continuing fears about a “right to intervene” being formally acknowledged. If intervention for human protection purposes is to be accepted, including the possibility of military action, it remains imperative that the international community develop consistent, credible and enforceable standards to guide state and intergovernmental practice. The experience and aftermath of Somalia, Rwanda, Srebrenica and Kosovo, as well as interventions and non-interventions in a number of other places, have provided a clear indication that the tools, devices and thinking of international relations need now to be comprehensively reassessed, in order to meet the foreseeable needs of the 21st century¹⁶.

¹³ ICISS, *The Responsibility to Protect*, p. 2: «For some, the new interventions herald a new world in which human rights trumps state sovereignty; for others, it ushers in a world in which big powers ride roughshod over the smaller ones, manipulating the rhetoric of humanitarianism and human rights. The controversy has laid bare basic divisions within the international community. In the interest of all those victims who suffer and die when leadership and institutions fail, it is crucial that these divisions be resolved».

¹⁴ ICISS, *The Responsibility to Protect*, p. 20: «In the context of the responsibility to protect, improving conflict prevention at every level – conceptually, strategically and operationally – is urgent and essential. Encouraging more serious and sustained efforts to address the root cause of the problems that put populations at risk, as well as more effective use of direct prevention measures, is a key objective of the Commission's efforts». Si tratta, a ben vedere, di un aspetto non coincidente esclusivamente con la trattazione della «responsibility to prevent», se è vero che anche la «responsibility to rebuild» gioca un ruolo rilevante nelle articolate, anche dal punto di vista temporale, politiche di «peacebuilding» immaginate dai componenti della Commissione sulla scia del lavoro svolto dall'ONU in questo ambito. Sul punto si veda almeno P. HILPOLD, *Jus Post Bellum and the Responsibility to Rebuild – Identifying the Contours of an Ever More Important Aspect of R2P*, «Journal of International Humanitarian Legal Studies», 6/2015, pp. 284-305.

¹⁵ Per una esemplare testimonianza dell'emergere di una “semantica dell'eccezione” come privilegiato strumento di interpretazione delle dinamiche in atto si veda M. HARDT – A. NEGRI, *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione* (2000), Milano, Rizzoli, 2002, pp. 33 s.: «Attraverso le attuali trasformazioni del diritto sovranazionale, il processo della costituzione imperiale tende, sia direttamente sia indirettamente, a penetrare e a riconfigurare il diritto interno degli stati-nazione; in tal modo il diritto sovranazionale determina dall'alto la configurazione del diritto interno. Il sintomo più significativo di questa trasformazione è, probabilmente, lo sviluppo del cosiddetto *diritto di intervento*. Quest'ultimo viene generalmente concepito come il diritto o il dovere, da parte dei soggetti che dominano l'ordine mondiale, di intervenire nei territori di altri soggetti nell'interesse della prevenzione e risoluzione di problemi umanitari, garantendo il rispetto degli accordi e imponendo la pace. [...] I soggetti sovranazionali, che attualmente vengono legittimati non tanto dalla legge quanto dal consenso, intervengono in occasione di ogni genere di emergenza in nome di principi etici di ordine superiore. Ciò che sta dietro questo tipo di intervento non è soltanto uno stato permanente di emergenza e di eccezionalità giustificato dall'appello a fondamentali valori di giustizia. In altre parole, il diritto di polizia è legittimato da valori universali».

¹⁶ ICISS, *The Responsibility to Protect*, p. 11.

A dispetto delle narrazioni in bianco e nero a tutt'oggi prevalenti in tale ambito di discussione, tentare di ricostruire la successiva vicenda politica e giuridica di questo modello significa confrontarsi con un contesto ideologico-discorsivo fluido e articolato, caratterizzato in particolare dall'irruzione dei nuovi paradigmi "repressivi" e "punitivi" di legittimazione assoluta all'uso della forza, scaturiti dalla cesura dell'11 settembre e dalla nascente dinamica della *Global War on Terror*¹⁷. Da questo punto di vista, per evitare indebite sovrapposizioni occorre sforzarsi almeno di tenere distinto il cammino – teorico, ma anche istituzionale – della «Responsibility to protect» nei primi anni del nuovo secolo dai percorsi di quella estrinseca, e del tutto strumentale, «retorica umanitaria» che almeno a partire dall'invasione dell'Iraq è venuta imponendosi come una stabile componente dell'arsenale propagandistico dell'Amministrazione statunitense e non solo¹⁸. Più che al livello della politica globale mediatizzata, in questa sua primissima fase la storia della *R2P* si è svolta, infatti, essenzialmente negli interstizi del "Sistema ONU", attraverso una serie di articolati passaggi procedurali diretti a porre le premesse per la formale recezione di questa dottrina da parte della «comunità internazionale»¹⁹. Un processo, quest'ultimo, giunto a compimento, come è noto, in occasione dell'*United Nations World Summit* del settembre 2005, nel cui documento finale troviamo esplicitamente richiamate – sebbene secondo alcuni interpreti in forma decisamente «annacquata»²⁰ – le principali istanze normative enunciate, pochi anni prima, nel rapporto dell'ICISS: nello specifico, il riconoscimento «che tutti gli Stati hanno la responsabilità di proteggere le loro popolazioni dal genocidio, dai crimini di guerra, dalla pulizia etnica e dai crimini contro l'umanità»; che la comunità internazionale, per il tramite delle Nazioni Unite, ha il dovere di assistere i singoli Stati nell'adempimento di tali responsabilità, utilizzando tutti gli «strumenti diplomatici e umanitari» previsti dai capitoli VI e VIII della Carta ONU; e che qualora uno Stato venga manifestamente meno alle proprie responsabilità nei confronti della cittadinanza, essa è tenuta a intervenire «in maniera decisiva e tempestiva», anche

¹⁷ Cfr. A.J. BELLAMY, *Just Wars. From Cicero to Iraq*, Cambridge – Maiden, Polity Press, 2006, pp. 117 ss.

¹⁸ A.J. BELLAMY, *Ethics and Intervention. The «Humanitarian Exception» and the Problem of Abuse in the Case of Iraq*, «Journal of Peace Research», 41, 2/2004, pp. 131-147.

¹⁹ Tra questi merita in particolare di essere ricordato la creazione nel 2003, per iniziativa di Kofi Annan, di un *High Level Panel on Threats, Challenges and Change*, con il compito di affrontare i problemi più gravi che caratterizzavano il sistema di sicurezza collettiva ONU. I risultati del lavoro svolto sono sintetizzati nel report *A More Secure World. Our Shared Responsibility*, pubblicato nel dicembre 2004. Sul punto mi permetto di rinviare a L. SCUCCIMARRA, *Proteggere l'umanità. Sovranità e diritti umani nell'epoca globale*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 119 ss.

²⁰ A.J. BELLAMY, *Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit*, «Ethics & International Affairs», 20, 2/2006, p. 144; T.G. WEISS, *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*, Cambridge, Polity Press, 2007, p. 117.



attraverso l'utilizzo della forza militare, al fine di proteggere le popolazioni interessate da forme estreme di violenza di massa²¹.

Certo, nei passi al tema dedicati del *2005 World Summit Outcome Document* ben poco sembra rimanere dell'articolato – e temporalmente scandito – impianto di vincoli funzionali immaginato dai componenti della Commissione ICISS a sostegno del loro modello di responsabilità collettiva. Da questo punto di vista, se un indiretto riferimento alla «Responsibility to prevent» può essere individuato nel paragrafo 139 del testo – «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»²² –, per trovare una vaga traccia di quella che la Commissione ICISS aveva definito «Responsibility to rebuild» occorre rifarsi al paragrafo 97, specificamente diretto alla creazione in sede ONU di una apposita *Peacebuilding commission* come organismo intergovernativo dotato di funzioni consultive in materia di «post-conflict transition»:

Emphasizing the need for a coordinated, coherent and integrated approach to post-conflict peacebuilding and reconciliation with a view to achieving sustainable peace, recognizing the need for a dedicated institutional mechanism to address the special needs of countries emerging from conflict towards recovery, reintegration and reconstruction and to assist them in laying the foundation for sustainable development, and recognizing the vital role of the United Nations in that regard, we decide to establish a Peacebuilding commission as an intergovernmental advisory body²³.

²¹ Cfr. UN GAOR, Sixtieth Session, 8th plen. mtg., UN Doc. A/RES/60/1, paras. 138 and 139 (October 24, 2005): <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>: «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. 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 organisations 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».

²² *Ibidem*. Sulla difficile attuazione di questo aspetto del modello ICISS si veda A. J. BELLAMY, *Conflict Prevention and the Responsibility to Protect*, «Global Governance», 14, 2/2008, pp. 135-156; S.P. ROSENBERG, *Responsibility to Protect: A Framework for Prevention*, «Global Responsibility to Protect», 1/2009, pp. 442-477.

²³ UN Doc. A/RES/60/1, cit., § 97. Cfr. P. HILPOLD, *Jus Post Bellum and the Responsibility to Rebuild*, p. 298: «By two resolutions of equal content the General Assembly and the Security Council instituted together this Peacebuilding Commission. [...] Consultations about country-specific measures take place in apposite meetings with the involvement of a very large number of stakeholders, comprising in particular also regional representatives. In sum, this institution has become a

Per vedere almeno in parte svilupparsi, in sede ONU, un approfondito confronto con le concrete, seppur embrionali, linee di «operazionalizzazione» del modello immaginate dalla Commissione canadese così come con il problema della sua progressiva integrazione nella ordinaria pratica delle relazioni internazionali²⁴, sarebbe stato necessario attendere la pubblicazione del rapporto *Implementing the Responsibility to Protect*, elaborato su iniziativa del nuovo segretario generale ONU Ban Ki-moon e sottoposto all'Assemblea generale nel gennaio del 2009²⁵. In questo testo, infatti, il minimale contenuto normativo dei paragrafi 138 e 139 del *2005 World Summit Outcome Document* è stato riarticolato in un insieme coordinato di direttrici di azione, fondato su tre «pilastri egualmente importanti e non sequenziali»²⁶: il *Pillar 1 (The protection responsibilities of the State)*, centrato sulla messa in opera dei necessari strumenti, giuridici e non, per garantire il pieno rispetto delle fondamentali obbligazioni statuali nel campo dei diritti umani; il *Pillar 2 (International assistance and capacity-building)*, comprendente una serie di misure e iniziative di differente intensità, attraverso le quali la comunità internazionale deve garantire ai singoli Stati la necessaria assistenza ai fini di un sempre più efficace espletamento dei loro obblighi nei confronti della cittadinanza; e il *Pillar 3 (Timely and decisive response)*, concernente il variegato insieme di misure – dagli strumenti pacifici del capitolo VI della Carta ONU, alle misure di *enforcement* del capitolo VII, agli accordi regionali e subregionali del capitolo VIII – attraverso le quali i singoli Stati membri possono «rispondere collettivamente in modo tempestivo e decisivo» quando uno Stato appaia manifestamente carente nell'esercizio delle proprie funzioni di protezione. Tre linee di implementazione del modello bisognose, secondo Ban-Ki Moon, di un equilibrato sviluppo per poter davvero avere un duraturo effetto trasformativo sul contesto delle relazioni internazionali:

If the three supporting pillars were of unequal length, the edifice of the responsibility to protect could become unstable, leaning precariously in one direction or another. Similarly, unless all three pillars are strong the edifice could implode and collapse. All

forum for discussing and organizing peacebuilding activities rather than a directly operative instrument. Nonetheless, also this achievement must not be underestimated. Creating more transparency and providing for a clearing forum for peacebuilding activities can be of decisive importance in order to launch effective measures in this field but in particular, to create moral pressure to assist such initiatives».

²⁴ A.J. BELLAMY, *Mainstreaming the Responsibility to Protect in the United Nations System: Dilemmas, Challenges and Opportunities*, «Global Responsibility to Protect», 5, 2/2013, pp. 154-191.

²⁵ United Nations, General Assembly, *Implementing the Responsibility to Protect*, Report of the Secretary-General, A/63/677, 12 January 2009. Si tratta del primo di una serie di rapporti annuali elaborati dal Segretario Generale in adempimento dell'impegno a proseguire la riflessione sul tema assunto dall'Assemblea Generale con l'*Outcome Document* del 2005 (*Ivi*, § 139: «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»). Tali *Reports* sono tutti disponibili in rete all'indirizzo <https://www.un.org/en/genocideprevention/key-documents.shtml>.

²⁶ A.J. BELLAMY, *The Responsibility to Protect. A Wide or Narrow Conception?*, in P. HILPOLD (ed), *Responsibility to Protect (R2P). A New Paradigm of International Law?*, Leiden - Boston, Brill Nijhoff, 2015, p. 40.



three must be ready to be utilized at any point, as there is no set sequence for moving from one to another, especially in a strategy of early and flexible response²⁷.

3. Il conflitto delle interpretazioni

Considerata nel suo complesso, la strategia proposta da Ban Ki-moon enfatizzava il ruolo-chiave giocato dai singoli Stati nella creazione di una infrastruttura funzionale e istituzionale in grado di assicurare una compiuta applicazione del principio della *Responsabilità di proteggere*. Essa dava inoltre a tutti gli Stati «the assurance that they will be encouraged and assisted by the UN in exercising this responsibility and only in a subordinate way», anche se nelle pagine dedicate alla *Third Pillar* l'ipotesi del ricorso a vere e proprie misure di *enforcement* ai sensi del Cap. VII della Carta assume ancora un peso preponderante. Rispetto all'impianto modulare a suo tempo adottato dall'ICISS, i diversi segmenti dell'architettura funzionale delineata apparivano peraltro ora così interrelati da rendere impossibile immaginare una lineare sequenza cronologica dall'uno all'altro o una gerarchia di valore al loro interno. Come è stato sottolineato, ciò finiva per ridimensionare di molto il tema della *prevenzione* della violenza di massa, non a caso per lo più discusso nel documento *Early Warning and Assessment* allegato al Rapporto, e soprattutto quello del «post-conflict rebuilding», a malapena menzionato nello sviluppo della trattazione²⁸. Un esito, questo, che avrebbe trovato una parziale correzione nei successivi rapporti sul tema predisposti, con cadenza annuale, dal Segretario generale²⁹, così come nella copiosa produzione pubblicistica da essi stimolata³⁰.

Nonostante l'interesse suscitato dalla questione della *operazionalizzazione* della R2P anche al di fuori della ristretta cerchia degli operatori ONU, è un dato di fatto che il dibattito – non solo teorico – sul tema sviluppatosi a partire dalla svolta del 2005 abbia avuto come nucleo portante ancora una volta il confronto sui fondamenti ultimi di legittimazione di un modello che, almeno nelle aspettative dei suoi più fermi sostenitori, appariva destinato ad introdurre una netta cesura nel tradizionale modo di pensare e praticare il rapporto tra sovranità statale e prerogative giuridiche individuali. Come ha scritto Jennifer Welsh, se è vero, infatti, che l'apertura al riconoscimento di una forma di responsabilità

²⁷ United Nations, General Assembly, *Implementing the Responsibility to Protect*, p. 9.

²⁸ Cfr. O. KERANEN, *What Happened to the Responsibility to Rebuild?*, «Global Governance», 22, 3/2016, pp. 331-348.

²⁹ Sulla questione della prevenzione si veda, in particolare i rapporti del 2013 *The Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention* (A/67/929-S/2013/399), del 2019 *Responsibility to protect: lessons learned for prevention* (A/73/898-S/2019/463) e del 2021 *Advancing atrocity prevention: work of the Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect* (A/75/863-S/2021/424), tutti reperibili on-line all'indirizzo <https://www.un.org/en/genocideprevention/key-documents.shtml> (ultimo accesso: 7 ottobre 2021).

³⁰ Per un recente esempio D. FIOTT – J. KOOPS (eds), *The Responsibility to Protect and the Third Pillar. Legitimacy and Operationalization*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2015.

condivisa della comunità internazionale nella prevenzione e repressione di forme estreme di violenza di massa contenuta nei parr. 138 e 139 del *World Summit Outcome Document* si fonda positivisticamente sull'«espresso consenso degli Stati membri delle Nazioni Unite»³¹, è vero anche che tale passaggio sembra esaurirsi qui in un rapido ed estrinseco gioco di richiami al sistema ONU di gestione della *sicurezza collettiva*, senza sfociare in alcuna esplicita dichiarazione di principio in grado davvero di incidere sull'ambivalente impianto fondativo di quello stesso sistema³². Non può sorprendere perciò che in parallelo con la progressiva implementazione di questo tipo di approccio da parte delle strutture operative delle Nazioni Unite, Consiglio di Sicurezza incluso, negli anni successivi al 2005 il confronto politico-diplomatico sulla reponsabilità di proteggere abbia continuato ad essere caratterizzato da frequenti aperture a quel più profondo livello di discorso morale che, proprio attraverso il richiamo all'idea di una «comune umanità», aveva costituito in precedenza la base di legittimazione ultima dell'*humanitarian turn* della politica internazionale. Così come non può sorprendere che alcuni protagonisti della riflessione teorica sul tema abbiano sentito il bisogno di colmare con gli strumenti della filosofia politica e morale le lacune a tutt'oggi esistenti a questo livello di articolazione del discorso pubblico, interrogando con una certa insistenza gli assunti concettuali e procedurali che ne sostengono l'impianto, al fine di portare alla luce una volta per tutte il tipo di costruzione normativa posta alla base di questa ancora non del tutto esplicitata *etica dell'umano*.

Per farsi un'idea degli sviluppi innescati da questo tornante del dibattito anche in contesti disciplinari caratterizzati da un elevato tasso di tecnicità, è sufficiente, a mio giudizio, rifarsi al saggio *Humanity as the A and Ω of Sovereignty* pubblicato nel 2009 dalla giurista svizzera Anne Peters, in seguito divenuta Direttrice del *Max-Planck-Institut für ausländisches Recht und Völkerrecht* di Heidelberg³³. In questo testo, l'«endorsement» dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nei confronti della *R2P* viene presentato, infatti, come un decisivo avanzamento nella realizzazione di quel sistema «umanizzato» e «individuo-centrico» di diritto internazionale, le cui fondamenta erano state gettate «with the codification of international human rights after the Holocaust and World War II»³⁴. Secondo la giurista tedesca, con questo passaggio il «principio di

³¹ J. WELSH, *Who Should Act? Collective Responsibility and the Responsibility to Protect*, in W. KNIGHT – F. EGERTON (eds), *The Routledge Handbook of the Responsibility to Protect*, Routledge, Milton Park, Abingdon, Oxon, 2012, pp. 103-114, in part. p. 109.

³² Come ricorda Jennifer Welsh nella stessa pagina, una precedente versione del documento contenente la frase «we recognize our shared responsibility to take collective action» fu accantonata a causa dell'opposizione dell'Ambasciatore statunitense John Bolton, che rifiutò di sottoscrivere qualunque richiamo a «un *obbligo* internazionale di agire».

³³ A. PETERS, *Humanity as the A and Ω of Sovereignty*, *The European Journal of International Law*, 20, 3/2009, pp. 513-544.

³⁴ *Ivi*, p. 514.



sovranità» – in precedenza considerato come una sorta di «*Letztbegründung* (*first principle*)» della politica e del diritto internazionale –, perdeva una volta per tutte la sua presunta autosufficienza per essere ripensato in chiave funzionale a partire da un fondamentale riferimento all'«umanità», «understood as the legal principle that human rights, interests, needs, and security must be respected and promoted, and that this humanistic principle is also the *telos* of the international legal system»³⁵. Un cruciale mutamento di prospettiva, questo, che nel titolo stesso del suo articolo Peters riteneva possibile sintetizzare nell'icastico riferimento all'*umanità come Alfa e Omega della sovranità*:

Humanity is the A and Ω of sovereignty. State sovereignty remains foundational only in a historical or ontological sense, to the extent that the states' mutual respect for each other's sovereignty constitutes the legal system of juxtaposed actors and governs law-making. State sovereignty is not only – as in the meanwhile canonical view – limited by human rights, but is from the outset determined and qualified by humanity, and has a legal value only to the extent that it respects human rights, interests, and needs. It has thus been humanized. Consequently, conflicts between state sovereignty and human rights should not be approached in a balancing process in which the former is played off against the latter on an equal footing, but should be tackled on the basis of a presumption in favour of humanity³⁶.

Certo, non si può dire che tutti i protagonisti del dibattito teorico di quegli anni trovassero convincente questa più che ottimistica rappresentazione del ruolo giocato dalla *R2P* nel nuovo ordine politico e giuridico della società globale. Al contrario, come emerge dalla seconda parte del saggio di Anne Peters, nella coeva discussione sul tema non sono mancate radicali obiezioni di principio nei confronti dell'ideale stesso di una compiuta «'humanization' of state sovereignty»³⁷, da più parti identificato come un vero e proprio attacco ai fondamenti inclusivi ed egualitari dell'ordine internazionale nato dalla catastrofe della Seconda Guerra Mondiale. È il caso, questo, della *legal theorist* statunitense Jean L. Cohen che, nell'ambito della sua prolungata polemica contro le ideologie cosmopolitiche del «New World Order»³⁸, aveva individuato proprio nelle nuove

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*. Ma per una esplicita valorizzazione di questo passaggio dallo specifico punto di vista del *costituzionalismo globale* si veda A. PETERS, *Are We Moving towards Constitutionalization of World Community?*, in A. CASSESE (ed), *Realizing Utopia. The Future of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 118-134, in part. pp. 121 s.: «A principle of humanity underlies the entire international system of *human rights protection*, which is probably the most striking constitutionalist achievement of international law since 1945. The process of codification of human rights in internationally binding instruments possesses a constitutionalist significance in two regards. First, it has crucially modified the principle of state sovereignty by establishing that nation-states are not free to treat their own citizens on their own territory at whim, and that international minimum legal standards apply independently of state boundaries. Secondly, the international human rights covenants fulfil the constitutionalist core function of constraining states and preserving a space of liberty of natural persons».

³⁷ A. PETERS, *Humanity as the A and Ω of Sovereignty*, p. 527.

³⁸ J.L. COHEN, *Whose Sovereignty? Empire Versus International Law*, «Ethics & International Affairs», 18, 3/2004; J.L. COHEN, *Loi internationale ou intervention unilatérale?*, «Esprit», 307, 8/2004, pp. 80-87; J.L. COHEN, *Sovereign Equality vs. Imperial Right: The Battle over the "New World Order"*, «Constellations», 13, 4/2006, pp. 485-504.

concezioni dell'ordine internazionale focalizzate *esclusivamente* «on the individual [...] as *the subject* of cosmopolitan law and justice» il più preoccupante segnale dell'avvento di «an intolerant and interventionist version of liberal anti-pluralism», destinata a reintrodurre «hierarchy and exclusion back into the international system on the level of basic norms»³⁹. A sostenere la proposta interpretativa di Cohen era, ancora una volta, la difesa a oltranza dei principi ONU di «eguaglianza sovrana» e di «non intervento», presentati apertamente come le uniche garanzie che l'ordinamento internazionale offriva contro il rischio sempre incombente di aggressioni o incursioni predatorie da parte delle grandi potenze⁴⁰. Una posizione, questa, che nei suoi interventi sul tema la studiosa americana sceglieva di declinare in chiave immediatamente politica, prima ancora che giuridica, attraverso una critica *leftist* alla «svolta cosmopolitica» della politica internazionale⁴¹, di cui Anne Peters nel saggio menzionato non mancava di denunciare le fondamentali incongruenze costruttive e le ingiustificate petizioni di principio:

Jean Cohen has argued that giving up state sovereignty is 'in the current context [...] abstract and utopian in the worst sense'. The state sovereignty-based model of international law 'appears to be ceding [...] to an imperial project of dominance and indirect control of key "peripheries"'. Its logical consequence is – according to Cohen – 'to play into the imperialists' hands. Why? There is in fact no cosmopolitan order in place nor is there one in the immediate horizon. There are instead two contending legal orders, each of which is in transition: International law and imperial right. Undermining the former gives free reign to the latter⁴².

4. Proteggere o dominare?

Molto ci sarebbe da dire, evidentemente, sui più profondi assunti che sostengono questa rappresentazione estremizzata e in ultima analisi riduttiva delle dinamiche in atto nella società globale. Così come molto ci sarebbe da dire sul «“dualist model” of international political theory» proposto da Cohen come potenziale via di uscita dalle contraddizioni della contemporaneità⁴³. Ai fini del

³⁹ J.L. COHEN, *Sovereign Equality vs. Imperial Right*, p. 486.

⁴⁰ *Ibidem*: secondo la studiosa, da queste premesse derivano infatti direttamente «undesirable political and institutional consequences: [...] cosmopolitan liberalism undermines universalistic features of the international legal order that are meant to restrain aggression and block imperialist or great power predations in the name of an ethical vision of the world that is neither desirable nor feasible in the current context».

⁴¹ J.L. COHEN, *Sovereign Equality vs. Imperial Right*, p. 491: «The world's sole superpower makes good use of cosmopolitan discourse in its efforts to marginalize international institutions and undermine international law, especially law restraining the use of force and the legal principles of non-intervention and self-determination. What we face is not a simple effort to evade international law by a powerful actor, but rather a serious bid to *reorient it* in an imperial direction – under the heading of “global right”».

⁴² A. PETERS, *Humanity as the A and Ω of Sovereignty*, p. 532. Il riferimento è a J.L. COHEN, *Sovereign Equality vs. Imperial Right*, pp. 490 s.

⁴³ J.L. COHEN, *Sovereign Equality vs. Imperial Right*, pp. 486 s.: «What I call the “dualist model” of principled, inclusive, egalitarian character of the international legal and political order and to strengthen the restraints on the illegitimate use of force while providing for the protection of human rights. Yet it challenges the unhelpful dichotomy erected between “state centrism” and cosmopolitan principles of human rights. While I will argue in favor of the notion of a responsibility to protect



nostro percorso ritengo però più utile andare oltre questo specifico livello del dibattito, per chiamare in causa, sia pur in modo estremamente sintetico, le ben più estreme posizioni elaborate sul tema dalla direttrice più radicale dell'anticosmopolitismo contemporaneo, quella variegata galassia di *anti-umanitarismo militante* che dalle ossessive riprese dell'apodittico *caveat* schmittiano contro ogni tentativo di tagliare «orizzontalmente» la sovranità dei singoli Stati in nome dei principi di una «morale dell'umanità»⁴⁴, giunge sino alle affilate istanze «terzomondistiche» messe a punto nel corso degli ultimi anni nel laboratorio teorico dell'anti-umanesimo post-strutturalistico e del pensiero post-coloniale. È proprio in tale tornante del dibattito, infatti, che troviamo sistematicamente sviluppato quel sospetto metodico nei confronti della valenza culturalmente e politicamente omologante della *responsabilità di proteggere*, presente, almeno in parte, anche nella riflessione teorica di Jean L. Cohen. Negli interventi dei più combattivi esponenti di questo fronte polemico proprio i ripetuti richiami agli imperativi di un'incondizionata «etica dell'umano» presenti, a diversi livelli, nella vicenda fondativa della *R2P* sono stati interpretati come l'insidiosa base di legittimazione di un progetto «neo-imperialistico» di dominio globale, fondato in ultima analisi sulla rivendicazione da parte delle potenze occidentali di una vera e propria «moral ownership» of civil war, famine and other crises in the decolonised world», in sé priva, per giunta, di qualsiasi proiezione normativa o procedurale concretamente utilizzabile «for requiring organisations to take responsibility for protecting populations»⁴⁵. Un atteggiamento, questo, che non farebbe che confermare la radicata tendenza della moderna cultura occidentale a de-storicizzare la costellazione di valori e le contingenti modalità organizzative caratteristiche della propria peculiare forma di vita,

against grave human rights violations, I shall also insist on maintaining the universalistic principle of sovereign equality as the foundational meta-norm of the “new” world order alongside human rights principles. Indeed, I contend that the dualist model, based the values of autonomous political community and human rights, offers the only acceptable basis on which to reform legal and political institutions so that they become more just, more legitimate, and more effective».

⁴⁴ Riprendo questa efficace formula da J. HABERMAS, *L'idea kantiana della pace perpetua, due secoli dopo* (1995), in J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano, Feltrinelli, 1998, pp. 177-215, in part. pp. 206 s. Il riferimento è, ovviamente, a C. SCHMITT, *Il concetto di 'politico' (1932)*, in C. SCHMITT, *Le categorie del politico*, Bologna, Il Mulino, 1972, pp. 101-165, in part. pp. 139 ss.: «Se uno Stato combatte il suo nemico politico in nome dell'umanità, la sua non è una guerra dell'umanità, ma una guerra per la quale un determinato Stato cerca di impadronirsi, contro il suo avversario, di un concetto universale per potersi identificare con esso (a spese del suo nemico), allo stesso modo come si possono utilizzare a torto i concetti di pace, giustizia, progresso, civiltà, per rivendicarli a sé e sottrarli al nemico. L'umanità è uno strumento particolarmente idoneo alle espansioni imperialistiche ed è, nella sua forma etico-umanitaria, un veicolo specifico dell'imperialismo economico. A questo proposito vale, pur con una modifica necessaria, una massima di Proudhon: chi parla di umanità, vuol trarvi in inganno».

⁴⁵ A. ORFORD, *International Authority and the Responsibility to Protect*, Cambridge - New York, Cambridge University Press, 2011, p. 22. Come ho già avuto modo di sottoneare in altra sede, si tratta di una linea di analisi assimilabile, per alcuni versi, alla evocativa figura dell'«*Empire in denial*» utilizzata da David Chandler nelle sue analisi delle recenti politiche internazionali di *State-building*. Si veda, al proposito, D. CHANDLER, *Empire in Denial. The Politics of State-Building*, London, Pluto Press, 2006, p. 9.

trasformandole in uno «standard universale» di civiltà sulla cui base *giudicare e riformare* – se necessario anche con l'uso della forza – le altre società⁴⁶. Da questo punto di vista, anche la dottrina della *responsabilità di proteggere* sarebbe perciò espressione di un approccio profondamente disegualitario, se non addirittura razzista, nei confronti di una larga parte degli Stati esistenti, del tutto consustanziale con il ritorno «to colonial habits and practices on the part of the major Western powers»⁴⁷ – una nuova «politics of force acting under the banner of humanitarian universalism», nella quale è possibile toccare con mano, ancora un volta, le insanabili contraddizioni prodotte da quello che Fabrice Weissman, esponente di primo piano di *Médecins sans Frontières*, ha chiamato «the imperial aspect of liberal universalism»:

by attempting to subject the world to its own standard of humanity, armed universalism is as much a process of inclusion as exclusion, driving whatever resists it beyond the boundaries of what is human. It conceals a tyrannical principle of integration: the inevitable eradication of anything that obeys other standards and resists inclusion. [...] “It all seems as though the inclusive movement [of democratic universalism] at the same time set a limit, a frontier, a line at which the drive for inclusiveness turned back in on itself: beyond that boundary, we do not include any more; we exclude” remarks Brossat. While in the West, the universalism of human rights is associated with the struggle for democracy and political freedoms, it also harks back, in the former colonies, to the experience of domination and exploitation⁴⁸.

Ma ha davvero senso leggere le pur controverse vicende di questa recente variante del paradigma umanitario sulla base di un «copione» a senso unico, centrato sull'eterno ritorno dell'ambigua logica civilizzatrice del colonialismo occidentale? In altra sede mi sono permesso di dubitarne, richiamando l'attenzione sul rischio che un uso nel migliore dei casi un po' sbrigativo della cruciale memoria coloniale possa condurre a perdere di vista il ben più complesso e mobile scenario geo-politico posto alla base dell'approvazione e delle prime, insoddisfacenti, sperimentazioni della dottrina della *R2P*⁴⁹. A essere in qualche modo oscurati da questo frettoloso cortocircuito tra presente e passato sono però, a ben vedere, anche elementi di carattere fondativo e costruttivo, legati proprio allo specifico modo con il quale i teorici della *responsabilità di proteggere* hanno fin

⁴⁶ M. MAHDAVI, *A Postcolonial Critique of Responsibility to Protect in the Middle East*, «Perceptions», 20, 1/2015, pp. 7-36, in part. pp. 8 s.; Sul punto si veda anche S. MALLAVARAPU, *Colonialism and the Responsibility to Protect*, in R. THAKUR – W. MALEY (eds), *Theorising the Responsibility to Protect*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, pp. 305-322.

⁴⁷ M. AYOUB, *Humanitarian Intervention and State Sovereignty*, «The International Journal of Human Rights», 6, 1/2002, pp. 81-102, in part. p. 85. Ma sul tema si veda, più recentemente, M. MAMDANI, *Saviors and Survivors. Darfur, Politics and the War on Terror*, Cape Town, HSRC Press, 2009, in part. pp. 273 ss.; M. MAMDANI, *Responsibility to Protect or Right to Punish?*, «Journal of Intervention and Statebuilding», 4, 1/2010, pp. 53-67.

⁴⁸ F. WEISSMAN, “*Not In Our Name*”: *Why Médecins Sans Frontières Does Not Support the “Responsibility to Protect”*, «Criminal Justice Ethics», 29, 2/2010, pp. 194-207, in part. p. 200. Il riferimento è a A. BROSSAT, *L'épreuve du désastre. Le XX^e siècle et les camps*, Paris, Albin Michel, 1996, pp. 36 s.

⁴⁹ Cfr. L. SCUCCIMARRA, *Spazi umanitari. Ripensare la geografia della politica nell'epoca globale*, «Politics. Rivista di Studi Politici», 8/2017, pp. 1-20. Ma sul punto si veda anche, in una più sfumata prospettiva, A. GETACHEW, *The limits of sovereignty as responsibility*, «Constellations», 26, 2/2018, pp. 1-16.



dall'inizio declinato il riferimento all'*umanità* come entità collettiva interconnessa e normativamente qualificata, tendenzialmente coincidente con l'insieme di tutti i membri della nostra specie. Se è vero, infatti, che questo tipo di approccio reca inevitabilmente in sé il riferimento, più o meno esplicito, ad un certo modo di pensare «the quality of being human»⁵⁰ che può aprire la strada a forme pesantemente invasive di universalismo morale, è vero anche che quello che ci troviamo di fronte in questi passi è un modello ultraminimalistico di «responsabilità cosmopolitica», che colloca la soglia a partire dalla quale è possibile parlare di un comportamento contrario ai principi della «comune umanità» in corrispondenza di forme decisamente estreme di *mass violations*, come i casi di «universal human harms» – *genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità* – concretamente chiamati in causa dal *2005 World Summit Outcome Document*. Una circostanza, questa, che oggi consente di riproporre la generica accusa di «imperialismo morale»⁵¹ a più riprese avanzata contro i sostenitori più decisi dell'interventismo umanitario, solo a patto di attribuire a tale categoria un significato particolarmente ampio, di fatto coincidente con il mero utilizzo del linguaggio universalistico dei diritti umani, da alcuni interpreti considerato in sé, a prescindere dei suoi mutevoli contenuti normativi, come uno strumento di omologazione e irregimentazione delle forme di vita non occidentali e dei modelli di soggettività a esse proprie⁵².

Da questo punto di vista, non può sorprendere perciò che nel dibattito degli ultimi anni questa particolare linea di discussione dei fondamenti giuridici e

⁵⁰ S. JARVIS, *A Critical Examination of "Humanity"*, in A. HEHIR – R.W. MURRAY (eds), in *Protecting Human Rights in 21st Century*, Oxon – New York, Routledge, 2017, pp. 34-50, in part. p. 36. Rifacendosi al più recente dibattito sul tema, Jarvis richiama infatti l'attenzione sulla duplice valenza semantica assunta nel discorso politico e morale contemporaneo dalla nozione di «humanity», nella misura in cui essa appare in grado di veicolare contemporaneamente il riferimento ad un universale legame collettivo (*humankind*) e a ciò che lo fonda (*humanness*). «The consequence of this reading of humanity» – scrive – «implies that there is something fundamental to being human and how we define these elements of humanness has a profound impact on our overall understanding of the concept of humanity. [...] Whilst both categorisations prove useful in breaking down different elements of what we often refer to as our common humanity, it is important to note that the two interpretations do not exist independently of one another. It is often the case that when people refer to humanity they interpret its existence as containing elements of both humankind and humanness».

⁵¹ S. BENHABIB, *The Legitimacy of Human Rights*, «Dedalus», 137, 3/2008, pp. 94-104, in part. p. 98.

⁵² A.K. SINGH, *Rethinking: Philosophical Foundation of Human Right*, «Quantum Journal of Social Sciences and Humanities», 1, 5/2020, pp. 33-41. Ma sul punto si veda anche la declinazione neoschmittiana del tema proposta da L. ODYSSEOS, *Crossing the line? Carl Schmitt on the 'spaceless universalism' of cosmopolitanism and the War on Terror*, in L. ODYSSEOS – F. PETITO (eds), *The International Political Thought of Carl Schmitt. Terror, liberal war and the crisis of global order*, Oxon – New York, Routledge, 2007, pp. 124-144, in part. pp. 132 s.: «The second disciplining effect of the discourse of humanity can be discerned in the tendency to normalise diverse peoples through 'individualisation'. The paramount emphasis placed on legal instruments and entitlements such as human rights transforms diverse subjectivities into 'rights-holders'. "[T]he other is stripped of his otherness and made to conform to the universal ideal of what it means to be human', meaning that 'the term "human" is not descriptive, but evaluative. To be truly human, one needs to be corrected'. The international human rights regime, which cosmopolitanism champions as a pure expression of the centrality of the individual, can therefore be seen as the exportation of modern subjectivity around the globe».

morali della *responsabilità di proteggere* abbia trovato un paradossale contrappunto teorico nelle posizioni di quegli autori che, invece di denunciare l'eccessivo condizionamento storico-culturale dell'ideale di *protezione dell'umano* posto alla base di quel modello, hanno ritenuto opportuno al contrario rimarcare la minimalistica essenzialità, esemplarmente rappresentata dagli stessi restrittivi criteri messi in campo dal *2005 Summit Outcome Document* per definire la soglia di ingresso in quell'ambito di patologie della sovranità rimesso alla sorveglianza – e al contrasto – della «comunità internazionale». Secondo questa lettura, proprio la centralità qui attribuita alla salvaguardia delle «popolazioni» da fattispecie estreme di uccisioni di massa dimostrerebbe, infatti, l'adesione ad un'interpretazione drammaticamente restrittiva del “paradigma umanitario”, dominata dal riferimento alla mera difesa della «vita fisica e biologica delle vittime di queste sventure»⁵³ e perciò lontana anni luce – oltre che dalle istanze più generalmente emancipatorie tradizionalmente poste alla base della politica ONU dei diritti umani – anche dalla postura tutta politica un tempo propria della tradizione dell'«interventismo» occidentale. Il «contemporary interventionism» – annotano a tale proposito Didier Fassin e Mariella Pandolfi nell'introduzione all'ormai classico *Contemporary States of Emergency* – è nuovo proprio nella misura in cui

the politics of military intervention are now played out in the name of humanitarian morality. The old interventionism did indeed use moral arguments to determine whether there were grounds for intervening in defense of a weak state or to support a liberation movement, for example, but not in order to protect a population and save lives—it is this specific justification that is new and that is becoming normalized⁵⁴.

Si tratta, come è noto, di un'impostazione che ha trovato la sua più puntuale applicazione nei lavori dei sostenitori, più o meno rigidi, di un approccio foucaultiano alle relazioni internazionali, nella misura in cui questi ultimi ritengono possibile interpretare tale passaggio come una esplicita manifestazione di quel processo di *irregimentazione biopolitica* del contesto delle relazioni sociali che, nella loro visione del mondo, segnerebbe la nostra epoca anche al livello del diritto e della politica internazionale. Come hanno scritto Marc Doucet e Miguel de Larrinaga, due dei più influenti studiosi schierati su questo fronte del dibattito, l'«angusto (*narrow*)» ideale di «sicurezza umana» che anima la dottrina ONU della *R2P* contribuisce, infatti, a definire «humanity's political life

⁵³ D. FASSIN, *Le vite ineguali. Quanto vale un essere umano* (2017), Milano, Feltrinelli, 2019, p. 100.

⁵⁴ D. FASSIN – M. PANDOLFI, *Introduction: Military and Humanitarian Government in the Age of Intervention*, in D. FASSIN – M. PANDOLFI (eds), *Contemporary States of Emergency*, New York, Zone Books, 2013, pp. 9-25, in part. p. 13. Ma quanto è vecchio il «vecchio interventismo»? Fassin e Pandolfi non definiscono le specifiche coordinate storiche del loro discorso, limitandosi a fare riferimento, poche pagine dopo, «to the oldest rule of intervention as expressed a century and a half ago by the *Times* columnist “Historicus” (the pen name of the British politician William Vernon Harcourt): “Intervention may be wise, may be right, – sometimes may even be necessary. But let us not deceive ourselves; intervention never has been, never will be, never can be short, simple, or peaceable» (*Ivi*, p. 22). Il riferimento è a W.V. HARCOURT, *Letters by Historicus on Some Questions of International Law*, London, Macmillan and Co., 1863, pp. 46 s.



biopolitically in the extreme», aprendo la strada a un processo di internazionalizzazione della «governamentalità biopolitica» che segna una nuova fase nella trasformazione delle tradizionali relazioni di potere, dentro e fuori i confini degli Stati; e ciò

not only because it limits what is understood as human rights to the most basic threshold of life, but also because it defines human rights within the explicit context of moments marked by ‘crisis’ and ‘emergency’. It thus further helps set the ground for the potential exercise of sovereign power via the ability of authorities to declare a state of exception in response to crises and emergencies⁵⁵.

Come credo emerga con sufficiente evidenza già da questa brevissima citazione, ci troviamo di fronte a un'altra grande lettura “di sistema” che ancora una volta rischia di portare lontano dalla drammatica concretezza delle questioni in discussione. Un rischio, questo, che si fa vieppiù incombente nella misura in cui anche in questo contesto di dibattito l'analisi foucaultiana delle moderne «politiche della vita» tende a lasciare il campo a una «biopolitics of bare life», centrata sulla apodittica lettura del nesso *sovranità/nuda vita/stato di eccezione* proposta da Giorgio Agamben nella infinita saga filosofica di *Homo Sacer*⁵⁶. In tale tipo di approccio, anche la *R2P*, come e forse più di altre varianti del paradigma umanitario, si rivela, infatti, innervata da un processo di riduzione naturalistica della «vita umana» che appare legato a doppio filo alle originarie modalità di funzionamento di quello stesso «potere sovrano» che, in linea di principio, si tratterebbe di riqualificare⁵⁷. Una prospettiva, questa, che portata alle estreme conseguenze finisce ancora una volta per minare alla radice l'afflato universalistico ed emancipatorio caratteristico di questa linea della politica contemporanea, ponendo le premesse per un completo ribaltamento della logica fondativa dell'interventismo umanitario:

⁵⁵ M.G. DOUCET – M. DE LARRINAGA, *Human Security and the Securing of Human Life. Tracing Global Sovereign and Biopolitical Rule*, in D. CHANDLER – N. HYNES (eds), *Critical Perspectives on Human Security: Rethinking Emancipation and Power in International Relations*, Abingdo – New York, Routledge, 2011, pp. 129-143, in part. p. 140. Ma su questi sviluppi si veda anche M. DE LARRINAGA – M.G. DOUCET, *Power and the Biopolitics of Human Security*, «Security Dialogue», 39, 5/2008, pp. 517-537, in part. pp. 531 s.: «The outcome document retains the understanding of sovereignty as responsibility outlined in the ICISS report, reinforcing the notion that it is the host state that has the primary responsibility to protect. The test of responsibility here remains couched in terms of the biopolitical functions of the state insofar as what is measured is the latter's ability or inability to provide for the health and welfare of the populations within its care. [...] Combined with the endorsement of the Security Council's political discretion on intervention, these most recent institutional developments could also be read as a codification of sovereignty in biopolitical terms, and thus as reinforcing the linkages between sovereign power and biopower».

⁵⁶ I diversi capitoli della saga sono, al momento, raccolti in G. AGAMBEN, *Homo Sacer*, Edizione integrale, Macerata, Quodlibet, 2021. Per una sintetica, ma efficace, tematizzazione delle radici filosofiche di questo progetto, e dei suoi limiti teorici, si veda D. FASSIN, *Le vite ineguali*, pp. 94 ss.

⁵⁷ M. DE LARRINAGA – M. G. DOUCET, *Power and the Biopolitics of Human Security*, p. 530: «What can be brought to light here, in relation to our discussion of human security above, is that the life lived by the subjects of the human security discourse can be seen as life lived as ‘bare’ inasmuch as this discourse is not meant to qualify political life. As explored previously, life through the lens of human security is understood primarily in terms of providing for the basic sustenance of day-to-day life».

The episodes of intervention in the name of protecting the people when their own governments fail to do so does not really uphold justice. These exercises, legitimised through the terminology of 'Responsibility to Protect', claim to uphold human rights. However, through the reduction of certain cultural groups as bare life and selectively targeting them, they do not in fact pursue an altruistic measure. The dominance of the 'liberal' West, instead, gets concretised. Norms are enforced by the hegemonic, powerful states. Had the West not achieved a hegemonic status post-Cold War, there would have been 'no interventions in northern Iraq, Somalia, and Kosovo'. While bio-power is a concept that has been used mostly in context of domestic polities that have a government, the present scenario clearly demonstrates the existence of such a power over life at the global stage⁵⁸.

5. Vent'anni dopo

In precedenti occasioni ho già avuto modo di richiamare l'attenzione sulle insidie nascoste in modelli interpretativi che, per quanto innovativi da un punto di vista discorsivo e categoriale, finiscono per inquadrare le ambivalenti dinamiche in atto nella società globale nelle rigide griglie classificatorie caratteristiche della modernità politica, salvaguardando quello che a tutti gli effetti ne rappresentava il fondamento teorico ultimo: il riferimento al controllo statale dello spazio come «principio assoluto» della politica⁵⁹. Il rischio – pratico, prima ancora che teorico – che si corre a questo livello di discorso è, infatti, quello di assistere a una completa saldatura di posizioni tra populismo identitario e antiumanesimo post-coloniale, paradossalmente uniti proprio dalla comune battaglia contro ogni tentativo di ripensare la «moralità politica internazionale» secondo un principio di solidarietà transnazionale di ispirazione più o meno marcatamente cosmopolitico⁶⁰.

Da questo punto di vista, il principale compito che oggi attende una teoria internazionalistica che voglia davvero essere all'altezza delle sfide del presente è proprio quello di spingere il dibattito sul tema oltre le secche di un polarizzato e sterile confronto tra opposti *discorsi di principio*, riportando alla luce gli irrisolti

⁵⁸ A. CHOUDHARY, *Cosmopolitanism as Biopower: Creating and Targeting Cultural Others*, «The IAFOR Journal of Politics, Economics and Law», 3, 1/2016, pp. 13-23: <https://iafor.org/journal/iafor-journal-of-politics-economics-and-law/volume-3-issue-1/article-2/>. Per una altra testimonianza della diffusione di questo linguaggio nel contesto della critica post-coloniale si veda, tra gli altri, M. MAMDAMI, *Responsibility to Protect or Right to Punish?*, «Journal of Intervention and Statebuilding», 4, 1/2010, pp. 43-57, in part. pp. 54 s.: «The international humanitarian order [...] is not a system that acknowledges citizenship. Instead, it turns citizens into wards. The language of humanitarian intervention has cut its ties with the language of citizen rights. To the extent the global humanitarian order claims to stand for rights, these are residual rights of the human and not the full range of rights of the citizen. If the rights of the citizen are pointedly political, the rights of the human pertain to sheer survival; they are summed up in one word, protection. The new language refers to its subjects not as bearers of rights – and thus active agents in their own emancipation – but as passive beneficiaries of an external 'responsibility to protect'. Rather than rights-bearing citizens, beneficiaries of the humanitarian order are akin to recipients of a charity. Humanitarianism does not claim to reinforce agency, only to sustain bare life. If anything, its tendency is to promote dependency. Humanitarianism heralds a system of trusteeship».

⁵⁹ R. DEVETAK, *Between Kant and Pufendorf: humanitarian intervention, statist anti-cosmopolitanism and critical international theory*, «Review of International Studies», 33, Special Issue: *Critical International Relations Theory after 25 years*, 2007, pp. 151, 174, in part. p. 160.

⁶⁰ Cfr. L. SCUCCIMARRA, *La «crisi dei migranti» e la genesi del populismo antiumanitario*, «Sociologia e ricerca sociale», 123/2020, pp. 88-103.



nodi fondativi e costruttivi che si pongono alla base del punto di vista stesso della *protezione dell'umano*, a partire da alcune delle più interessanti linee di critica *immanente* della *R2P* emerse nel corso degli ultimi anni: l'indagine degli effetti radicalmente disfunzionali prodotti, anche a livello pratico-operativo, dall'imporsi di un approccio «vittimario» ed emergenziale ai fenomeni di violenza di massa, categorialmente incapace di cogliere le dinamiche politico-culturali di medio e lungo periodo poste alla loro base e la pluralità di attori – politici, ma non solo – di volta in volta materialmente coinvolti⁶¹; il confronto con una modalità di inquadramento spaziale dei «fenomeni di crisi» dominata, paradossalmente, dalla prevalenza del registro “locale” su quello “globale” e perciò concettualmente disarmata nei confronti dei complessi nessi causali transnazionali inevitabilmente operanti sia al livello della prevenzione dei conflitti che nella gestione dei loro effetti più distruttivi⁶²; e infine, l'approfondimento del profondo iato esistente tra la ostentate istanze universalistiche poste alla base dell'*humanitarian turn* della politica internazionale e gli aspetti fortemente disegualitari, se non apertamente gerarchizzanti, caratteristici delle sue concrete modalità di attuazione⁶³ – una dimensione, questa, di cui offrono una esplicita testimonianza non solo le modalità del tutto estemporanee di decisione politica poste alla base della vicenda operativa della *R2P*, ma anche le concrete modalità di gestione del conflitto utilizzate nei pochi casi di intervento militare nelle aree di crisi, con la nettissima preferenza accordata alla sicurezza fisica dei «salvatori» rispetto alla stessa incolumità delle vittime⁶⁴.

Per cogliere appieno la rilevante posta in gioco a questo livello di discussione teorica è sufficiente, credo, tornare a riflettere sul principale caso di studio prodotto da questo ventennio di *R2P*, vale a dire la sciagurata operazione di *regime change* messa in atto nel 2011 dalla NATO in Libia, proprio sotto la copertura della dottrina ONU della *responsabilità di proteggere*. Oggi sembrano esserci, infatti, pochi dubbi sul fatto che

⁶¹ Al proposito, Didier Fassin e Mariella Pandolfi hanno stigmatizzato l'umanitarismo contemporaneo come vettore di una forma di «naturalization—or depoliticization—of war», che equipara forme estreme di conflitto politico-sociale a una catastrofe naturale, attraverso un processo attraverso il quale «historicity and conflictuality are displaced by urgency and compassion». Cfr. D. FASSIN – M. PANDOLFI, *Introduction: Military and Humanitarian Government in the Age of Intervention*, p. 13. Sugli esiti di tale tipo di approccio si veda anche D. FASSIN, *La cause des victimes*, «Les Temps Modernes», 59, 627/2004, pp. 73–91.

⁶² S.J. WYATT, *The Responsibility to Protect and a Cosmopolitan Approach to Human Protection*, Cham, Palgrave MacMillan, 2019, in part. pp. 1 ss.

⁶³ S. JARVIS, *A critical examination of humanity*; S. JARVIS, *Assessing the Responsibility to Protect's Motivational Capacity: The Role of Humanity*, «Journal of International Political Theory», 14, 1/2018, pp. 107–124. Ma sul punto si vedano anche le interessanti osservazioni di M. ZEHFUSS, *Contemporary Western War and the Idea of Humanity*, «Environment and Planning D: Society and Space», 30, 5/2012, pp. 861–876.

⁶⁴ V. POPOVSKI, *The Concepts of Responsibility to Protect and Protection of Civilians: 'Sisters, but not Twins'*, «Security Challenges», 7, 4/2011, pp. 1–12.

the intensity of the Nato led intervention, which swept away all governmental structures existing in Libya, placed an enormous responsibility on the intervening forces for the rebuilding of the country – a responsibility, the intervening States had probably not anticipated and were in any case not willing to assume. The consequences are known after a first stabilization as an immediate result of intervention the security situation began to deteriorate steadily, finally ending up in a chaotic situation that left the country in the hands of armed gangs, contracted militias and Islamist militias⁶⁵.

Tra le vittime innocenti dell'operazione *Unified Protector* occorre senz'altro annoverare, oltre alle molte persone uccise nel corso di un conflitto senza fine, le centinaia di migliaia di sfollati messi in movimento, spesso con esiti funesti, sulle contrastate rotte dell'emigrazione mediterranea; ma in quel numero rientrano a ben vedere anche le centinaia di migliaia di morti e sfollati scaturiti dalla crisi siriana, considerato lo stretto rapporto che lega le vicende libiche alla letale inazione della comunità internazionale in Siria, secondo la tradizionale logica del «pendolo umanitario». Come credo sia sufficientemente evidente anche ai non addetti ai lavori, la complessità di questa costellazione di crisi è tale da rendere inutile – e in ultima analisi controproducente – ogni tentativo di incasellamento spazio-temporale fondato sulla logica segmentale caratteristica delle versioni più in voga di *management della crisi*, a cominciare da quelle fondate su una declinazione del tutto parziale della *R2P* come mera *responsibility to rebuild*. Al contrario, dovremmo sforzarci di recuperare il punto di vista allargato sui molti drammi del nostro presente in qualche modo delineato dai primi ideatori di questo modello, tentando di emendarlo dagli ingannevoli equivoci – e dalle funeste contraddizioni – che hanno costellato la vicenda della sua prima, difficoltosa, sperimentazione.

Come dimostra il tragico e grottesco finale che l'Amministrazione Biden ha deciso di imprimere alla controversa storia dell'occupazione afghana, non tutti gli attori della politica internazionale sembrano in verità aver tratto le dovute esperienze dai molti errori commessi in questo campo. È tempo però che anche gli studiosi di politica internazionale facciano un serio esame di coscienza, poiché raramente il loro contributo è stato all'altezza della drammatica serietà delle questioni in gioco in questo ambito di discussione. Come ha scritto Samuel Jarvis, uno dei principali protagonisti della più consapevole direttrice di studi sull'«humanitarian turn» della politica internazionale, è solo attraverso un progressivo affinamento delle cornici interpretative e delle categorie di analisi che è possibile, infatti, comprendere appieno la complessa interazione tra le contrastanti istanze politiche e morali ancora oggi posta alla base delle scelte operative degli attori della politica globale, al di là di ogni rigida e assoluta dicotomia tra *sovranità e umanità*⁶⁶. Un approccio, questo, che in epoca di «Stati murati» e di

⁶⁵ P. HILPOLD, *Jus Post Bellum and the Responsibility to Rebuild*, p. 300.

⁶⁶ S. JARVIS, *A Critical Examination of "Humanity"*.



rinnovate politiche dei confini, di crisi del diritto internazionale e di «guerre per procura» rappresenta forse il modo più adeguato per confrontarsi con le aporie costruttive e le promesse non mantenute della dottrina della *responsabilità di proteggere*, a vent'anni esatti dalla sua prima elaborazione.