

Dopo la caduta del muro di Berlino, la questione dell'interventismo umanitario, in particolare nella sua variante militare, è stata chiamata in causa in quasi tutti i conflitti armati che hanno implicato sistematici abusi nei confronti della popolazione civile, ormai sempre più spesso vittima di azioni militari, alla stregua del nemico combattente. In svariate occasioni, i governanti dei paesi occidentali hanno giustificato interventi bellici, a torto o ragione, invocando la necessità di arrestare gravi catastrofi umanitarie. Le vicende politiche in cui si è fatto appello al principio d'intervento umanitario costituiscono però solo l'aspetto visibile di un tema che è stato oggetto di un acceso dibattito giuridico e morale, per alcuni versi ancora in corso. In *Proteggere l'umanità*, Luca Scuccimarra ripercorre la genesi del principio dell'intervento umanitario, dalla sua originaria rudimentale applicazione durante la Prima Guerra del Golfo del 1991, fino alla sua recente articolazione normativa, sancita dagli articoli 138 e 139 della Carta Onu come *Responsibility to Protect*. Il testo offre una prospettiva di ampio respiro sul tema, che l'autore ricostruisce muovendosi abilmente tra i piani giuridico ed etico-morale, da un lato, e quello della storia politica recente, dall'altro. Oltre a fornirne un resoconto esaustivo e dettagliato, il lavoro sottolinea l'impatto rivoluzionario che il principio d'intervento umanitario ha avuto – e sta ancora avendo – sull'impalcatura del diritto internazionale contemporaneo, di cui ha messo più volte in discussione i principi fondativi.

---

<sup>1</sup> Il volume recensito è *Proteggere l'umanità. Sovranità e diritti umani nell'epoca globale*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 267, di Luca Scuccimarra.

Fin dalle prime battute, l'Autore intende dar conto del carattere rivoluzionario che il principio d'intervento umanitario sta avendo sulla struttura normativa del diritto internazionale contemporaneo. Senz'altro, la fine dell'ordine bipolare ha profondamente mutato il contesto geopolitico globale, incidendo profondamente sugli equilibri internazionali e modificando alcuni dei principi d'azione alla base della condotta degli stati. Il principio d'intervento umanitario è in questo senso emblematico, poiché rivela l'esigenza di aggiornare una concezione particolaristica delle relazioni internazionali, fondata su una rigida interpretazione del principio di sovranità degli stati, rendendola più sensibile alle richieste universalistiche dell'emergente ordine mondiale. Questa "svolta umanitaria", o *humanitarian turn*, rappresenta il culmine, a livello giuridico, di un processo di rivisitazione del rapporto tra un modello di diritto internazionale basato sulla sovranità nazionale e lo spazio d'inviolabilità che il pensiero filosofico contemporaneo attribuisce agli individui, intesi come unità fondamentali di preoccupazione morale. La tutela dei diritti umani si fa dunque progressivamente largo tra i principi normativi che regolano la condotta degli stati; è infatti la relazione conflittuale tra la sovranità statale e diritti umani a fare da filo conduttore all'analisi di Scuccimarra, che ambisce a individuare dei punti di contatto che possano propiziare una riconciliazione tra particolarismo e universalismo.

L'espressione "intervento umanitario", senza ulteriori qualifiche, non chiarisce immediatamente la problematicità della questione; in fondo, gli aiuti internazionali forniti alle vittime di una catastrofe naturale, dietro autorizzazione o richiesta del paese colpito, rientrano nella fattispecie dell'intervento umanitario e non presentano significativi conflitti morali. Nel momento in cui l'intervento umanitario diventa anche militare, il discorso assume tutt'altra rilevanza: nel caso di massicce violazioni dei diritti umani, la sfera di inviolabilità degli individui si è eretta a principio ultimo di legittimazione dell'uso della forza, derogando così ai principi di non ingerenza e inviolabilità territoriale stabiliti dalla Carta Onu su cui è fondato l'odierno sistema di rapporti tra stati. Quando la sopravvivenza di individui innocenti è sistematicamente minacciata, da un governo o da una guerra, i sostenitori dell'intervento umanitario ritengono infatti che la comunità internazionale abbia diritto, se non finanche dovere, di intervenire, nel caso anche militarmente, contro la volontà dei rappresentanti dello stato in questione. È proprio sulla legittimità di questo tipo di intervento che si è sviluppato il dibattito teorico e

politico degli ultimi decenni, anche alla luce dello iato spesso registrato tra le sue ragioni etiche – portare soccorso, scongiurare genocidi o crisi umanitarie più in generale – e quelle strategiche, legate a calcoli strumentali d'interesse geopolitico.

Ribadendo la natura innovatrice del processo in atto, Scuccimarra cita la “crisi costituente” (Colombo 2010, 43) del diritto internazionale, dal momento che i suoi principi strutturali sono stati oggetto di un vivace dibattito giuridico. Nel tentativo di inserire il principio d'intervento umanitario entro il contesto normativo che disciplina i rapporti tra stati, alcuni autori si sono infatti rivolti alle fondamenta concettuali del regime internazionale, quali i criteri di identificazione della consuetudine e la struttura della comunità globale, nella convinzione che una ridefinizione di questi avrebbe reso la materia più permeabile alla ricezione di istanze di carattere universalistico quali la tutela dei diritti umani. Il dibattito che ne è scaturito, relativo alle “regole sulle regole” (Byers e Chesterman, 2003, 178), ha investito i requisiti di temporalità della formazione delle norme consuetudinarie (che, per alcuni, andrebbero ridotti nel caso dell'intervento umanitario, in ragione della sua eccezionalità), nonché gli strumenti di accertamento della prassi (*usus*) giuridica (chi sostiene che la prassi sia desumibile solamente dalle azioni politiche, contro chi invece ritiene che anche discorsi e intenzioni abbiano al riguardo un peso). Inoltre, la svolta umanitaria è stata associata all'emergere di una *società civile globale* che, secondo l'Autore, può contribuire in maniera decisiva a elevare le idee di principio allo stato di norme di diritto e a istituzionalizzare queste ultime sotto forma di “pratica statutale” (pp. 50-51). Da questo punto di vista, l'interventismo umanitario è espressione delle dinamiche che, dal “basso”, stanno modificando la struttura politica globale, sufficientemente matura ormai per far posto a principi normativi di carattere universalistico.

Le questioni tecnico-legali sono però solo un aspetto di un discorso che non ha coinvolto esclusivamente giuristi, ma anche figure politiche e rappresentanti di organizzazioni internazionali impegnate nell'ambito dell'interventismo umanitario, in questo caso di tipo non militare. L'Autore dà quindi spazio agli attori che di volta in volta si sono fatti promotori della *svolta umanitaria* e ai contenuti dei loro discorsi, nell'ottica di fornire un quadro completo e dettagliato del contesto entro cui si è articolata la discussione. Il primo e probabilmente più strenuo sostenitore dell'interventismo umanitario è stato Bernard Kouchner, all'inizio degli anni Novanta capo di *Médicins*

*Sans Frontières*, a cui si deve l'originario tentativo di tradurre una «morale dell'estrema urgenza [...] in dottrina giuridica dell'intervento umanitario» (p. 59). Il suo discorso richiama la dottrina dell'*ingérence humaitaire* elaborata da Jean-François Revel nel 1979, che Kouchner ha sempre cercato di ancorare giuridicamente alla lettera della Carta Onu. Di ben altro tono sono gli appelli all'umanitarismo di cui Tony Blair e Bill Clinton si sono serviti per giustificare l'intervento in Kosovo del 1998: se quello di Tony Blair è stato definito un «utilitarismo dei valori» (p. 86), Clinton ha fatto ben poco per distinguere l'intervento umanitario militare dagli interessi strategici alla sua base. Per Scuccimarra è stato Václav Havel, allora Presidente ceco, a fornire una giustificazione più compiuta dell'intervento umanitario, affine per alcuni versi al «paradigma del buon samaritano», secondo cui andrebbero annullate le responsabilità derivanti da azioni condotte in soccorso di individui in pericolo. Da questa prospettiva, l'intervento umanitario, lungi dall'essere incompatibile con il diritto internazionale, rappresenta il superamento di una concezione statocentrica dell'ordine globale.

È ben noto che la guerra civile in ex Jugoslavia e la crisi del Kosovo rappresentano il vero punto di svolta del dibattito sull'intervento umanitario: per la prima volta infatti, l'azione umanitaria si è concretizzata in un intervento bellico a tutti gli effetti. Da qui l'esigenza di inserire la pratica dell'intervento umanitario in un contesto normativo istituzionalizzato. Necessità subito recepita da Kofi Annan, allora Segretario Generale Onu, a cui va il merito di aver portato la questione all'attenzione dell'Assemblea Generale che, dopo un iter quasi decennale, nel 2005, ha finalmente approvato l'introduzione nella Carta del principio d'intervento umanitario, sotto il titolo di *Responsibility to Protect (R2P)*. Dopo aver chiarito la duplice esigenza di fermare le massicce violazioni dei diritti umani e di riportare la dottrina dell'interventismo umanitario entro la cornice della Carta Onu, Kofi Annan ha promosso, insieme al governo canadese, la costituzione dell'Iciss (International Commission on Intervention and State Sovereignty), gruppo di lavoro incaricato di elaborare una chiara definizione normativa del principio d'intervento umanitario. Alla base del lavoro dell'Iciss sta un processo di ridefinizione del concetto di sovranità, il cui scopo è stato di rendere quest'ultima compatibile, anziché antitetica, con le richieste di tutela dei diritti umani. È a questa rielaborazione del concetto, entro la cornice normativa della *R2P*, che si deve il passaggio da una concezione di sovranità *chiusa* a quella di sovranità *aperta*. Quest'ultima

nozione è il punto di arrivo della rielaborazione operata dall'Iciss, che consiste in un'idea di sovranità che includa, tra i suoi aspetti fondamentali, la protezione dei diritti fondamentali dei propri cittadini: invece che una negazione della sovranità, l'intervento umanitario diviene così un correttivo necessario qualora un governo fallisse nella sua missione di proteggere la comunità. Nel 2009 sono stati infine elaborati i criteri operativi della *R2P*, sotto la spinta del nuovo Segretario generale Ban Ki-Moon; le modalità d'azione del principio sono state quindi ancorate a tre *pillars*: il primo riguardante la *responsabilità degli stati in materia di protezione*, il secondo concernente *Assistenza e Capacity building Internazionale* e il terzo relativo a *Risposta tempestiva e decisiva* (United Nations, General Assembly, *Implementing the Responsibility to Protect*, Report from the Secretary-General, A/63/677, 12/01/2009).

Alla base del dibattito giuridico e dell'elaborazione politico-normativa del principio d'intervento umanitario vi è un discorso morale che gravita attorno a una rivisitata nozione di *international political morality*, non più fondata sul «particolarismo della società degli stati, bensì sul cosmopolitismo della cosiddetta società globale» (p. 134). Posizione che getta le radici nella tradizione illuminista e nel pensiero kantiano, recentemente ripresa da influenti autori anglofoni come Thomas Pogge, secondo cui la tradizionale impermeabilità degli stati sovrani all'interferenza esterna dev'essere ridimensionata di fronte alle istanze universalistiche imposte dalla preminenza morale dell'inviolabilità degli individui, che rappresentano gli oggetti fondamentali dell'etica. Individualismo e universalismo sono i due principi cardine su cui è articolata la posizione cosmopolita: secondo il primo, l'interesse finale della morale sono i singoli individui e non i gruppi, mentre il secondo principio indica che questo interesse è dovuto a *tutti* gli individui, indipendentemente dalle loro affiliazioni nazionali, culturali o religiose. A questi va aggiunto il carattere di generalità di queste rivendicazioni: questo stato di fondamentale interesse morale deve cioè essere riconosciuto da tutti e non solo da chi intrattiene con noi relazioni speciali, come la famiglia o i connazionali. Questi presupposti ben si conciliano con l'idea di *global civil society*, che riconosce una moralità comune a tutti gli individui, postulando l'elaborazione di norme che proteggano la sfera dell'umano dalle prerogative di esclusività della giurisdizione che gli stati sovrani si sono tradizionalmente attribuiti. Il codice dei diritti umani ha da questo punto di vista facilitato la trasposizione dei principi della moralità cosmopolita in vera e propria prescrizione normativa, agevolandone

l'inserimento nel sistema giuridico internazionale. La radice kantiana della riflessione cosmopolita è tra l'altro ribadita da Terry Nardin, che fa risalire al principio di rispetto dell'umanità, elaborato nella *Fondazione della Metafisica dei Costumi* (1795), la legittimità dell'intervento umanitario. Ancora dibattuta è la questione relativa all'obbligatorietà dell'intervento militare: secondo alcuni si tratta ancora di un *dovere imperfetto*, che cioè non stabilisce il titolare del dovere, ma ne identifica solo il beneficiario; altri, come Carla Bagnoli, lo definiscono invece un dovere perfetto, sottolineando però la differenza esistente tra promozione e difesa dei diritti umani, da cui derivano diverse categorie di dovere.

In quella che forse è la parte più divertente del libro, Scuccimarra ripercorre la genesi di un concetto le cui origini possono essere fatte risalire all'epoca della prima modernità. Il primo contributo al tema è fornito da Francisco de Vitoria, esponente della Scuola di Salamanca che, nel contesto del "dibattito sulla Conquista" dei primi del Cinquecento, identifica nella difesa degli innocenti (*defensio innocentium*) il principio che giustifica l'invasione, la conquista e la conversione delle popolazioni indigene americane, vittime di sacrifici e riti perpetrati nel nome di "falsi dèi". Ovviamente, questa retorica è stata più che funzionale all'azione di eccidio e rapina di cui si sono resi protagonisti i *Conquistadores* spagnoli nel primo periodo moderno; non va per questo sottovalutata l'importanza della riflessione di De Vitoria, se non altro da una prospettiva squisitamente teorica, in quanto primo tentativo di giustificare moralmente l'intervento (armato) al di fuori dei propri confini, al fine di proteggere popoli vittime di ingiustizie e soprusi. Questo discorso è, tuttavia, già inquadrato in quella logica "civilizzatrice-evangelizzatrice" di cui gli europei si sono sempre serviti – fino a tempi molto recenti – ogni qualvolta sono intervenuti con le armi al di fuori del continente. Punto di vista differente è quello di Grozio e degli Ugonotti francesi e olandesi: se per Grozio l'intervento fuori dai propri confini è motivato dalla necessità di punire i governanti irresponsabili, gli Ugonotti chiamano in causa i fondamenti dell'obbligo politico, autorizzando l'intervento di principi stranieri qualora la natura tirannica di un regime violi le basi del patto sociale. Si deve ad Alberico Gentili, invece, la prima elaborazione di un principio d'intervento motivato da ragioni di umanità: il fondamento di questo discorso è "l'unità del genere umano" (p. 194) che, in caso di violazioni, giustifica l'intervento al di fuori dei propri confini. L'Autore rimarca così non solo il credito che

l'interventismo internazionale ha avuto nel corso della storia, ma soprattutto la premessa morale del discorso che, nella variante di Gentili, già poggia su quell'idea di comune umanità che sarà poi ripresa dal cosmopolitismo e incorporata nell'idea di società civile globale.

La *R2P* è stata vivacemente criticata, in particolare perché impone un ridimensionamento del concetto tradizionale di sovranità, secondo cui l'autorità nazionale è l'arbitro ultimo di ciò che accade entro le giurisdizioni territoriali. In particolare, sono state le nazioni non industrializzate a esprimere a più riprese la loro opposizione a un principio che fa riaffiorare lo spettro della conquista coloniale, troppo spesso accompagnata da una certa retorica civilizzatrice. A questi si aggiunge la Cina che, come prevedibile, non ha gradito questo rinnovamento del diritto internazionale, il cui spirito riflette un'etica eccessivamente ispirata a schemi di pensiero occidentali. Si è parlato, a proposito, di un nuovo "imperialismo liberale", concetto ribadito da Carl Schmitt, secondo cui, dietro un apparente umanitarismo si cela una nuova strategia di dominio, strumentale alle ambizioni degli stati più potenti, che così possono rafforzare la propria posizione privilegiata: «Il paradigma umanitario [diviene così] sovrastruttura ideologico-discorsiva di un *new imperial order*» (p. 218). Alla base della riflessione di Schmitt sta l'idea che la violenza sia un normale fatto umano e non possa mai essere giustificata; come però suggerisce Scuccimarra, questa prospettiva implica che «l'uso della forza in politica non debba mai essere giustificato in termini morali» (p. 225). A quella di Schmitt e a una più ampia rassegna delle posizioni critiche è dedicata l'ultima sezione del libro, che chiude un'attenta analisi di ricostruzione storica, etica e normativa di un principio che Scuccimarra ritiene rappresentativo del rinnovamento giuridico-morale imposto dalle nuove dinamiche politiche dell'epoca globale.

Complessivamente, il libro di Scuccimarra intende fornire un quadro esauriente dei processi che hanno portato all'adozione, in seno alle Nazioni Unite, del principio d'intervento umanitario. Il resoconto del dibattito teorico è così inserito nel vivo degli avvenimenti storici e politici che, fino alle recenti Primavere arabe, hanno scandito l'evolversi di un concetto giunto, se non a completa maturazione, quantomeno a uno stadio di chiara cristallizzazione normativa. Mostrando un notevole grado di sensibilità verso i numerosi e complessi problemi etici che contraddistinguono il tema, l'Autore descrive uno scenario dinamico e di rinnovamento del regime giuridico internazionale

che, anche se non senza difficoltà, riflette adeguatamente i cambiamenti che hanno segnato il passaggio dall'ordine bipolare alla nuova epoca globale. In questo senso, la rivisitazione del rapporto tra sovranità statale e diritti umani rappresenta una tappa necessaria, seppur controversa, dell'adattamento a un contesto globale dove stanno emergendo, al fianco degli stati, nuovi attori, i protagonisti cioè della nuova *società civile globale*.

#### BIBLIOGRAFIA

- Colombo A., *La disunità del mondo. Dopo il secolo globale*, Milano, Feltrinelli, 2010.
- Byers M. e Chesterman S., *Changing the rules about the rules? Unilateral humanitarian intervention and the future of international law*, in J.L. Holzgrefe and R.O. Keohane (eds), *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.