



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra Diritto Internazionale

**La responsabilità di proteggere e l'esercizio del
veto nel Consiglio di Sicurezza.
Il caso della Siria.**

RELATORE

Prof.ssa Elena Sciso

CANDIDATO Margherita Curti
Matr. 079782

ANNO ACCADEMICO 2017 / 2018

Sommario

Introduzione	3
Capitolo 1	6
1.1 <i>Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: composizione e poteri</i>	6
1.2 <i>La procedura di voto in Consiglio di sicurezza e lo strumento del veto</i>	8
1.3 <i>Le proposte di riforma del Consiglio di sicurezza</i>	11
1.4 <i>L'attualità del veto nell'odierno scenario internazionale</i>	15
Capitolo 2	17
2.1 <i>La 'Responsibility to Protect': una dottrina emergente nel diritto internazionale</i>	17
2.2 <i>Gli aspetti controversi dell'applicazione della responsibility to protect e la sua natura giuridica</i> ...	22
2.3 <i>Caso studio: la (mancata) applicazione della 'responsibility to protect' in Siria e il veto di Cina e Russia</i>	27
Capitolo 3	35
3.1 <i>Le implicazioni del veto in Consiglio di sicurezza sulla responsibility to protect e le proposte di restrizione al suo impiego</i>	35
3.2 <i>La legittimità del veto di Russia e Cina sulla questione siriana</i>	41
3.3 <i>Possibili soluzioni all'impasse del Consiglio di sicurezza dinanzi a crimini di guerra e contro l'umanità</i>	45
Conclusione	49
Bibliografia	52
Documentazione	53
Abstract	57

Introduzione

Negli ultimi sette anni la Comunità internazionale ha assistito con orrore alla morte di 350.000 vittime in Siria, in una sanguinosa guerra civile che ha visto – e continua a vedere – l’impiego di tecniche vietate dal diritto internazionale, come i numerosi bombardamenti su obiettivi civili e l’utilizzo di armi chimiche come bombe al cloro o al gas sarin.

La crisi siriana ha avuto inizio nella primavera del 2011 quando – sulla scia delle proteste che in quegli stessi mesi interessarono altri Paesi nel Nord Africa e in Medio Oriente, rivolte contro l’autoritarismo e i soprusi dei governi locali – iniziarono a verificarsi anche in Siria agitazioni e manifestazioni contro il regime di Bashar Al-Assad. In Siria, le proteste della popolazione civile furono brutalmente represses dalle forze governative di Assad, portando a scontri violenti che ben presto si tramutarono in una vera e propria guerra civile tra due fazioni: quella governativa e quella dei ribelli, organizzatisi nella Coalizione Nazionale Siriana – riconosciuta presto da molti Stati occidentali come l’unica rappresentante legittima delle aspirazioni del popolo siriano.¹

Sin dai primi mesi del conflitto, numerosi rapporti prodotti da organizzazioni non governative e dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite denunciarono la commissione – da parte di milizie e forze governative - di gravi crimini di guerra e di violazioni dei diritti umani diffuse e sistematiche, perpetrate con l’acquiescenza e spesso con il consenso del governo siriano stesso.

Nonostante ciò, tuttavia, le Nazioni Unite – nate con la finalità di “mantenere la pace e la sicurezza internazionale”² e di “promuovere [...] il rispetto dei diritti dell’uomo”³ – non sono riuscite ad agire in maniera decisa ed effettiva a causa della paralisi del Consiglio di sicurezza.

Infatti, la Federazione Russa e la Cina, membri permanenti del Consiglio di sicurezza, hanno ripetutamente bloccato con il proprio veto l’adozione di risoluzioni volte a condannare le violazioni del diritto umanitario da parte del regime di Assad e a stabilire sanzioni più incisive nei confronti di quest’ultimo.

Dal 2011 ad oggi, il Consiglio di sicurezza è stato paralizzato per ben 13 volte dal veto russo – per 5 volte affiancato dal veto cinese.

Il Consiglio è stato in grado, dunque, di adottare solamente risoluzioni dalla portata piuttosto modesta, contenenti delle richieste di cessate il fuoco o di accesso agli aiuti umanitari, o con le quali si decideva l’invio di missioni di inchiesta o di monitoraggio.

La paralisi del Consiglio di sicurezza dinanzi alla crisi umanitaria in Siria ha riportato in primo piano la questione dell’utilizzo del veto da parte dei membri permanenti per bloccare risoluzioni volte a porre fine a gravi violazioni dei diritti umani.

Infatti, un tale impiego dello strumento del veto è in evidente contrasto non solo con la responsabilità principale del Consiglio nel “mantenimento della pace e della sicurezza internazionale”⁴ e con le finalità ultime delle Nazioni Unite, ma anche con l’impegno – assunto dagli Stati membri dell’Organizzazione a New York, nel 2005 – di “proteggere le popolazioni da atrocità di massa, inclusi crimini contro l’umanità”.⁵

La Comunità internazionale ha assunto questo impegno alla luce di quella che potremmo definire come una dottrina emergente in diritto internazionale, ossia la dottrina della *responsibility to protect* (R2P). Il concetto di *responsibility to protect* è stato formulato per la prima volta nel 2001 dall’International

¹ Nel dicembre 2012 Francia, Regno Unito, Stati Uniti e Turchia, oltre alle monarchie del Golfo, riconobbero la Coalizione nazionale siriana come unico e legittimo rappresentante del popolo siriano.

² Articolo 1, paragrafo 1, Carta delle Nazioni Unite.

³ Articolo 1, paragrafo 3, *ibidem*.

⁴ Articolo 24, *ibidem*.

⁵ *World Summit Outcome*, UN Doc. A/RES/60/1 del 16 settembre 2005.

Commission on State Sovereignty and Intervention, nel rapporto *Responsibility to Protect*,⁶ per poi ricevere un'elaborazione più compiuta nel corso degli anni attraverso molteplici rapporti, emessi dal Segretario generale delle Nazioni Unite⁷ e dall'High Level Panel on Threats, Challenges and Changes.⁸ La *responsibility to protect* impone una “comune responsabilità collettiva degli Stati”⁹ di proteggere le popolazioni da “genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità”,¹⁰ che la Comunità internazionale si è impegnata a esercitare “entro le Nazioni Unite” e “attraverso il Consiglio di sicurezza”, tramite “un'azione collettiva, in maniera tempestiva e decisa”.¹¹

Tale impegno, tuttavia, non è stato rispettato in occasione della crisi siriana, destando critiche e proteste nei confronti del Consiglio di sicurezza e della sua immobilità e dando il via a nuove proposte di riforma dei poteri dell'Organo, specialmente per quanto riguarda il veto dei membri permanenti.

Tuttavia, il potere di veto rimane un diritto che la Carta delle Nazioni Unite attribuisce ai cinque membri permanenti su tutte le risoluzioni riguardanti questioni non procedurali, e ancora oggi non è stato modificato in alcun modo.

Questa tesi, alla luce del concetto di *responsibility to protect*, analizza il caso del veto russo-cinese sulle risoluzioni volte a intervenire nella crisi siriana, cercando di comprendere se un simile comportamento corrisponda o meno ad una violazione di norme del diritto internazionale vigente.

La tesi è articolata in tre capitoli: il primo capitolo approfondisce il ruolo del Consiglio di sicurezza nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e i poteri attribuiti a quest'ultimo dalla Carta delle Nazioni Unite, concentrandosi in particolare sul diritto di veto accordato ai soli cinque membri permanenti; inoltre, nel primo capitolo vengono analizzate le varie proposte di riforma del Consiglio di sicurezza avanzate dagli Stati membri delle Nazioni Unite a partire dai primi anni '90, volte a rendere l'organo più rappresentativo tramite l'aumento dei membri elettivi, dei membri permanenti o di entrambe le categorie.

Il secondo capitolo, invece, si focalizza sul caso concreto del veto ripetutamente posto dalla Federazione Russa e dalla Cina sulle risoluzioni relative alla crisi siriana, analizzando la questione alla luce della *responsibility to protect* e delineando il processo di formazione di tale dottrina, nonché le sue principali caratteristiche.

Infine, il terzo capitolo mette a confronto il diritto di veto esercitato dai membri permanenti del Consiglio di sicurezza e la *responsibility to protect*, analizzando quali siano le implicazioni del veto sulla dottrina della R2P e cercando, in particolar modo, di comprendere se il veto posto dalla Russia e dalla Cina sulla questione siriana rappresenti o meno una violazione di obblighi internazionali.

Dopo aver approfondito la questione della legittimità del veto russo-cinese, il terzo capitolo si conclude con un'analisi delle possibili soluzioni alla paralisi del Consiglio di sicurezza dinanzi a gravi violazioni dei diritti umani come quelle perpetrate in Siria, con particolare riguardo all'ipotesi dell'intervento dell'Assemblea generale secondo la risoluzione *Uniting for Peace*.¹²

⁶ International commission on intervention and state sovereignty, *Responsibility to Protect*, 2001, www.responsibilitytoprotect.org.

⁷ Segretario generale, *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*, UN Doc. A/54/2000 del 3 aprile 2000; Segretario generale, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, UN Doc. A/59/2005 del 21 marzo 2005; Segretario generale, UN Doc. A/RES/63/677 del 19 gennaio 2009; Segretario generale, *Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect, report of the Secretary-General*, UN Doc A/64/864 del 14 luglio 2010; Segretario generale, *The Role of Regional and Sub-Regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect* (UN Doc. A/65/877).

⁸ High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, 29 novembre 2004, www.un.org.

⁹ E. SCISO, *L'uso della forza nella (mancata) riforma delle Nazioni Unite*, in *La comunità internazionale*, 2006, p. 35.

¹⁰ *World Summit Outcome*, supra nota 5.

¹¹ *ibidem*.

¹² *Uniting for Peace*, G.A. Res. 377 (V), UN Doc. A/1775 del 3 novembre 1950.

L'obiettivo ultimo della tesi è dunque quello di analizzare la questione, quanto mai attuale, della paralisi del Consiglio di sicurezza dinanzi alla crisi umanitaria in Siria alla luce della dottrina della *responsibility to protect* e degli obblighi attualmente vigenti in diritto internazionale.

Capitolo 1

1.1 Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: composizione e poteri

L'articolo 7 della Carta delle Nazioni Unite elenca tra gli organi principali dell'Organizzazione il Consiglio di sicurezza, organo politico cui viene attribuita la "responsabilità principale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale"¹³.

Il Consiglio conta quindici Stati membri, dei quali dieci vengono eletti a rotazione per due anni – senza possibilità di rielezione per un secondo mandato consecutivo – dall'Assemblea generale e cinque possiedono lo *status* di membri permanenti (Cina, Francia, Regno Unito, Russia e Stati Uniti, corrispondenti ai vincitori della seconda guerra mondiale).

Mentre l'elezione dei dieci membri del Consiglio da parte dell'Assemblea generale, basandosi sul "principio dell'equa distribuzione geografica" e sul loro "contributo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale"¹⁴, sembra rispecchiare "il principio della sovrana eguaglianza"¹⁵, non si può dire altrettanto per la presenza dei cinque membri permanenti, specie se si considera il peso che viene attribuito al loro voto con la possibilità, come si vedrà, di esercitare il potere di veto.

Gli atti del Consiglio di sicurezza sono definiti, nella maggior parte dei casi, 'risoluzioni', termine che non indica la natura giuridica dell'atto, il quale può dunque presentarsi poi come 'decisione' vincolante o come mera 'raccomandazione' rivolta agli stati.

Negli ultimi anni e specialmente dopo la fine della guerra fredda, si è venuta ad affermare la prassi delle 'dichiarazioni' emesse dal Presidente del Consiglio di sicurezza, che non trovano menzione né nello Statuto dell'Organizzazione né nei regolamenti di procedura. Tali dichiarazioni possono configurarsi sia come dichiarazioni prodotte dal Presidente 'per conto del Consiglio' quando l'organo si riunisce pubblicamente, sia come *statements to the press*, ossia dichiarazioni presidenziali rivolte ai mezzi di comunicazione, allo scopo di annunciare la posizione del Consiglio su un particolare argomento dibattuto nel corso di riunioni informali. Le dichiarazioni del Presidente del Consiglio di sicurezza, tuttavia, non sono atti giuridicamente vincolanti e lo stesso vale per altri atti del Presidente, come lettere e note.

Il ruolo del Consiglio di sicurezza è centrale nell'ambito del sistema dualistico delineato dalla Carta per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Tale sistema si fonda su due capitoli: il capitolo VI, relativo alla soluzione pacifica delle controversie e il capitolo VII, relativo alle minacce o violazioni della pace e della sicurezza internazionale¹⁶. Il Consiglio può adottare solo raccomandazioni non vincolanti quando, agendo sulla base del capitolo VI della Carta, realizza la sua funzione conciliativa nell'ambito di una controversia tra Stati "suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale"¹⁷.

Il capitolo VII della Carta, invece, consente al Consiglio l'adozione di risoluzioni vincolanti per garantire il mantenimento o il ripristino della pace e della sicurezza internazionale¹⁸.

La Carta delle Nazioni Unite mette a disposizione del Consiglio di sicurezza poteri molto ampi per assolvere al ruolo di garante della pace e della sicurezza internazionale. Nel momento in cui una questione ricade sotto la competenza del Consiglio, infatti, questo dispone di una vasta gamma di strumenti, che varia dalle semplici misure preventive alle misure vincolanti, inclusive anche della

¹³ Articolo 24, Carta delle Nazioni Unite.

¹⁴ Articolo 23, par.1, *ibidem*.

¹⁵ Articolo 2, par.1, *ibidem*.

¹⁶ B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2017, pp. 200-203.

¹⁷ Articolo 33, par.1, Carta delle Nazioni Unite.

¹⁸ Articolo 39, *ibidem*.

possibilità di adottare sanzioni nei confronti di altri Stati. Inoltre il Consiglio può disporre l'invio di forze militari sotto la guida delle Nazioni Unite o autorizzare l'intervento militare degli Stati membri. Quando il Consiglio ha inserito una questione nella propria agenda, ha la possibilità di prendere iniziativa e avviare delle indagini o istituire una *fact finding mission* (che diventa così un suo organo sussidiario)¹⁹ nei riguardi di "qualsiasi controversia o su qualsiasi situazione che possa portare ad un attrito internazionale o dar luogo ad una controversia, allo scopo di determinare se la continuazione della controversia o della situazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale"²⁰.

Nel momento in cui il Consiglio decide, poi, di attivarsi su una questione che ritiene possa costituire una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale²¹, agendo *ex del* capitolo VI della Carta, ha la possibilità di indirizzare delle dichiarazioni – ad esempio, sotto forma di *presidential statements* del Presidente del Consiglio di sicurezza – alle parti interessate o delle raccomandazioni adottate tramite risoluzione non vincolante, invitando le parti a risolvere pacificamente la controversia o suggerendo metodi pacifici di risoluzione della stessa²².

Se, tuttavia, il Consiglio accerta "l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione"²³, può adottare misure coercitive *ex* capitolo VII della Carta. Queste misure sono vincolanti per tutti i membri delle Nazioni Unite, o solo per i membri indicati dal Consiglio di volta in volta²⁴.

Tradizionalmente, la soglia per attivare le misure *ex* capitolo VII della Carta era costituita da un conflitto tra Stati – che, secondo il Consiglio, poteva rappresentare una violazione della pace e della sicurezza internazionale o un atto di aggressione; tuttavia, l'interpretazione dell'articolo 39 si è progressivamente ampliata fino ad includere, oggi, anche i conflitti interni agli stati.

Attualmente, l'articolo 39 della Carta viene attivato dal Consiglio anche dinanzi a conflitti che non hanno immediate ripercussioni a livello internazionale, se in essi si verificano massicce violazioni dei diritti umani.²⁵ Non solo la dottrina sembra aver accettato, ormai, questa interpretazione estensiva dell'articolo 39²⁶, ma lo stesso hanno fatto Stati non membri del Consiglio di sicurezza.²⁷ Utilizzando i poteri che gli vengono attribuiti dal capitolo VII della Carta, il Consiglio può in questi casi raccomandare alle parti interessate misure provvisorie considerate opportune²⁸, invitarle ad attuare misure non implicanti l'uso della forza – sanzioni economiche, interruzione delle relazioni diplomatiche, o *targeted sanctions* nei confronti di singoli individui –²⁹ o decidere di ricorrere, infine, all'impiego della forza armata con azioni che possono includere "dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di membri delle Nazioni Unite"³⁰.

¹⁹ Consiglio di sicurezza, *Provisional Rules of Procedure of the Security Council*, UN Doc. S/96/Rev.7 del 21 dicembre 1982, regola 39.

²⁰ Articolo 34, Carta delle Nazioni Unite.

²¹ Articolo 37, par.2, *ibidem*.

²² Articolo 36, *ibidem*.

²³ Articolo 39, *ibidem*.

²⁴ Artt.25, 48, *ibidem*.

²⁵ A.S KOLB, *The Un Security Council Members' Responsibility to protect. A legal analysis*, Berlino, 2017, p.11.

²⁶ L. BOISSON DE CHAZOURNES, L. CONDORELLI, *De la 'responsabilité de protéger' ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2006, p.11; W.A. SCHABAS, *Genocide in international law: the crime of crimes¹*, Cambridge, 2000, p. 498.

²⁷ Global Centre for the Responsibility to Protect, *Implementing the Responsibility to Protect. The 2009 General Assembly Debate: An Assessment*, agosto 2009, www.globalr2p.org (si sottolinea che diversi Stati, inclusa la Costa Rica, la Danimarca e il Liechtenstein, nonché l'Unione Europea avevano affermato, in occasione del dibattito dell'Assemblea generale sull'implementazione della *responsibility to protect* nel 2009, che le atrocità di massa potessero essere considerate una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale anche se commesse entro i confini di uno Stato).

²⁸ Articolo 40, Carta delle Nazioni Unite.

²⁹ Articolo 41, *ibidem*.

³⁰ Articolo 42, *ibidem*.

Dunque, richiamandosi all'articolo 42 della Carta, il Consiglio di sicurezza può anche decidere di ricorrere all'uso della forza quando “accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione”³¹, poiché è l'unico organo a detenere il monopolio dell'uso della forza nelle relazioni internazionali, vigendo per gli Stati l'obbligo di risoluzione pacifica delle controversie³² nonché il divieto di aggressione imposto dallo *ius cogens*.

La Carta delle Nazioni Unite prevede comunque altre eccezioni al divieto generale dell'uso della forza nelle relazioni internazionali: oltre all'uso della forza autorizzato dal Consiglio di sicurezza, la Carta prevede anche il diritto alla legittima difesa individuale e collettiva degli Stati in caso di aggressione da parte di un altro Stato.³³

La Carta attribuisce altre funzioni al Consiglio di sicurezza: gli articoli dal 4 al 6 conferiscono funzioni propositive e decisionali al Consiglio circa l'ammissione di nuovi membri all'organizzazione³⁴, la sospensione di un membro³⁵ e la sua espulsione³⁶; il secondo paragrafo dell'articolo 94 attribuisce al Consiglio “la facoltà di fare raccomandazioni o di decidere circa le misure da prendere” per dare esecuzione alle sentenze della Corte internazionale di giustizia; secondo l'articolo 97, il Consiglio propone all'Assemblea generale la nomina del Segretario generale delle Nazioni Unite; gli articoli 108 e 109, infine, delineano il ruolo del Consiglio di sicurezza nel processo di revisione e di modifica dello Statuto.

Infine, un altro importante compito che la Carta attribuisce al Consiglio riguarda l'istituzione di organi sussidiari³⁷, tra i quali rientrano per esempio le commissioni d'inchiesta, le missioni *fact-finding* e i comitati delle sanzioni.

1.2 La procedura di voto in Consiglio di sicurezza e lo strumento del veto

La procedura decisionale in Consiglio è regolata dalla Carta delle Nazioni Unite, dal regolamento di procedura e dalla prassi del Consiglio stesso. Sulla base dell'articolo 28 della Carta, “il Consiglio è organizzato in modo da poter funzionare in permanenza. Ogni membro del Consiglio di sicurezza deve, a tal fine, avere in qualsiasi momento un rappresentante nella sede dell'organizzazione”. Ciascuno Stato può designare un delegato che lo rappresenti alle riunioni periodiche del Consiglio o può essere rappresentato da un membro del suo governo.

Ogni Stato membro del Consiglio può influenzare le decisioni dell'organo secondo diverse modalità: prima di tutto, ogni Stato ha il diritto di richiedere la convocazione di una riunione del Consiglio su qualsiasi argomento che ritenga debba avere l'attenzione dell'organo,³⁸ potere che spetta primariamente al Presidente del Consiglio di sicurezza “ogni volta che lo ritenga necessario”.³⁹ L'agenda del Consiglio per la riunione convocata è poi decisa con voto procedurale negli incontri ufficiali, mentre nell'ambito delle riunioni informali del Consiglio la composizione dell'agenda è discussa e negoziata tra i membri. La procedura di voto in Consiglio è disciplinata dall'articolo 27: il primo comma dell'articolo attribuisce un voto ad ogni membro del Consiglio; il secondo comma stabilisce che “le decisioni del Consiglio di sicurezza su questioni di procedura sono prese con un voto favorevole di nove membri”; il terzo comma

³¹ Articolo 39, Carta delle Nazioni Unite.

³² Articolo 2, par.4, *ibidem*.

³³ Articolo 51, *ibidem*.

³⁴ Articolo 4, par.2, *ibidem*.

³⁵ Articolo 5, *ibidem*.

³⁶ Articolo 6, *ibidem*.

³⁷ Articolo 29, *ibidem*.

³⁸ Consiglio di sicurezza, *Provisional Rules of Procedure of the Security Council*, UN Doc. S/96/Rev.7 del 21 dicembre 1982, regola 39.

³⁹ *ibidem*, regola 1.

prevede, infine, che “le decisioni su ogni altra questione sono prese con un voto favorevole di nove membri, nel quale siano compresi i voti dei membri permanenti”.

Ai sensi della Carta, quindi, i membri permanenti hanno il potere di opporre il proprio veto, impedendo l'adozione di qualsiasi decisione del Consiglio, riguardo tutte le questioni non procedurali. Non si tratta di un semplice potere ostativo (ossia il potere di privare una decisione dei suoi effetti giuridici), ma di uno strumento che impedisce in partenza l'adozione stessa della decisione.

La procedura di voto delineata per le questioni non procedurali dal terzo comma dell'articolo 27 non è assimilabile alle procedure di voto che richiedono l'unanimità, dal momento che soltanto i cinque membri permanenti hanno il potere di veto. Tutti gli altri membri possono, al massimo, esercitare un veto collettivo, per il quale è necessario che almeno sette stati membri del Consiglio si oppongano a una decisione che questo sta per adottare.⁴⁰

Data la necessità, per tutte le questioni non procedurali, di ottenere anche il voto positivo dei membri permanenti, un'enorme importanza ricade proprio sulle negoziazioni e le delibere che precedono la vera e propria procedura di votazione: a partire dagli anni '90 sono diventate sempre più frequenti le riunioni informali tra i membri del Consiglio, che possono includere tutti i membri o soltanto alcuni gruppi di Stati, di varia composizione (i 'P5', ossia i cinque membri permanenti; i 'P3', cioè i tre membri permanenti occidentali; gli 'EU', ovvero i membri dell'Unione Europea).⁴¹ Nonostante queste consultazioni informali non siano previste dal regolamento provvisorio di procedura, hanno costituito parte essenziale della prassi delle Nazioni Unite sin dalla metà degli anni '70. Non si tratta, tecnicamente, di riunioni vere e proprie del Consiglio bensì di 'incontri privati' tra gli stati membri.

L'adozione dell'articolo 27, che attribuisce dunque potere di veto ai membri permanenti del Consiglio di sicurezza, è il risultato di circostanze specifiche venutesi a creare al termine della Seconda Guerra Mondiale. Durante le conferenze che precedettero l'adozione dello Statuto delle Nazioni Unite (la conferenza di Yalta del febbraio 1945 e la conferenza di San Francisco dell'aprile-giugno 1945), le cinque potenze vincitrici erano concordi nel ritenere che non dovessero solo guidare la nascita di un nuovo ordine post-bellico, ma anche giocare permanentemente un ruolo dominante nell'ambito di quello scenario. A questo scopo, si decise l'attribuzione dello *status* di membri permanenti alle cinque potenze vincitrici – per garantire la loro posizione di preminenza all'interno dell'Organizzazione – nonché il riconoscimento del diritto di veto ai soli membri permanenti, i quali concordavano sul fatto che nessuna decisione di cruciale importanza dovesse essere presa dal Consiglio contro la loro volontà.⁴² Tanto il potere di veto quanto lo *status* di membro permanente erano volti a rispecchiare e a consolidare la posizione dominante degli Stati che potevano vantare un maggior potere, su scala globale, al termine della guerra e che si supponeva lo avrebbero mantenuto in futuro. Il potere comune ai cinque membri permanenti derivava dalle proporzioni del loro territorio e della popolazione, dalle loro risorse intellettuali e dalle capacità economiche e militari, criteri che predisposero una nuova gerarchia nelle relazioni internazionali. Nel 1945, l'unanimità delle cinque maggiori potenze sembrava, del resto, indispensabile per ristabilire l'ordine e la pace dopo la Seconda Guerra Mondiale.

L'articolo 27 ha sollevato l'esigenza di chiarire alcune questioni: prima di tutto, la valenza, ai fini del voto in Consiglio di sicurezza, dell'astensione, dell'assenza e della non partecipazione al voto di un membro permanente; in secondo luogo, la differenza tra questioni procedurali e non, al fine di individuare il sistema di voto adeguato⁴³.

Per quanto riguarda, prima di tutto, l'astensione dal voto di un membro permanente del Consiglio di sicurezza, occorre distinguere l'astensione obbligatoria da quella volontaria.

⁴⁰ A.V. PATIL, *The Un Veto in World Affairs. 1946-1990*, Londra, 1992, p.17.

⁴¹ D.S. BAILEY, S. DAWS, *The Procedure Of The Security Council*³, Oxford, 1998, p. 228.

⁴² J. WOULTERS, T. RUYSS, *Security Council reform. A new veto for a new century?*, Bruxelles, 2005, p.5.

⁴³ S. MARCHISIO, *L'Onu*, Bologna, 2012, pp.173-177.

Secondo l'articolo 27.3, "nelle decisioni previste dal capitolo VI e dal paragrafo 3 dell'articolo 52, un membro che sia parte di una controversia deve astenersi dal voto". Tale previsione risponde al principio *nemo iudex in sua causa*. La prassi dimostra poi che spetta al Consiglio stesso decidere di volta in volta se si è in presenza di una controversia o meno.

Per quanto riguarda invece l'astensione volontaria di un membro permanente, la prassi indica che questa non è da considerare equivalente al veto del membro in questione e che dunque non blocca l'adozione di un atto in Consiglio. Per esempio, la Cina si è astenuta dal voto in diverse occasioni, non impedendo però l'adozione delle relative risoluzioni: nel 1990 si è astenuta dal votare la risoluzione 678 che autorizzava il ricorso ad ogni mezzo necessario per garantire l'esecuzione di altre risoluzioni precedenti relative al caso dell'occupazione irachena del Kuwait; nel 1998 sulla risoluzione 1199 riguardo la situazione del Kosovo; nel 2011 per la risoluzione 1973 sulla Libia.

Anche la non partecipazione al voto di un membro permanente non impedisce, esattamente come l'astensione volontaria, l'adozione di un atto in Consiglio. La non partecipazione presenta, tuttavia, delle implicazioni diverse rispetto all'astensione del membro permanente: essa sottintende infatti che il membro permanente sta contestando la legittimità della delibera su cui deve esprimersi il Consiglio.

L'assenza del membro permanente porta con sé simili implicazioni. Il caso più celebre di assenza di un membro permanente durante una votazione è quello dell'Unione Sovietica, che nel 1950 lasciò vuoto il proprio seggio in Consiglio per sei mesi come protesta di fronte al fatto che in Consiglio sedesse la Cina nazionalista anziché la Cina popolare. Sebbene l'Unione Sovietica abbia poi contestato la validità delle risoluzioni adottate durante la sua assenza, che tra l'altro autorizzavano l'uso della forza per contrastare l'attacco della Corea del Nord contro la Repubblica di Corea, in realtà le risoluzioni sono sempre state considerate perfettamente valide dagli altri Stati e questo caso conferma che l'assenza di un membro permanente non ostacola l'adozione di alcuna delibera.

Per quanto riguarda la seconda questione, ossia la differenza tra questioni procedurali e non, lo *statement* adottato in occasione della conferenza di San Francisco nel giugno del 1945⁴⁴ ha operato una distinzione tra le decisioni procedurali e le decisioni non procedurali, ossia quelle per cui è necessaria la maggioranza qualificata (che include dunque i voti dei cinque membri permanenti). Secondo lo *statement*, sarebbero da considerare non procedurali quelle decisioni che comportano l'adozione, da parte del Consiglio, di misure *ex* capitolo VII della Carta, sebbene l'articolo 27 della Carta non faccia alcun riferimento a 'questioni implicanti misure'.

Tra le questioni procedurali, invece, lo *statement* del '45 nominava, ad esempio, l'elezione del Presidente del Consiglio di sicurezza, l'istituzione di nuovi organi sussidiari, l'aggiunta o la rimozione di un tema nell'agenda del Consiglio, l'ordine delle questioni inserite nell'agenda, l'adozione del regolamento interno del Consiglio, l'ammissione alle riunioni del Consiglio senza diritto di voto di membri dell'ONU non facenti parte del Consiglio o di Stati non membri dell'ONU.

L'uso del diritto di veto da parte dei membri permanenti (in particolare Stati Uniti e Russia, che hanno utilizzato questo strumento un numero di volte estremamente maggiore rispetto a Cina, Francia e Gran Bretagna) ha avuto e continua ad avere un effetto paralizzante sull'azione del Consiglio. Questo è avvenuto specialmente durante la Guerra Fredda. A termine di tale periodo, invece, il Consiglio ha vissuto un periodo di generale armonia di interessi tra i membri permanenti in cui è stato possibile adottare un maggior numero di risoluzioni e agire in maniera più rapida e decisa. Tuttavia, negli ultimi anni il potere di veto è stato nuovamente sfruttato con un'alta frequenza, per bloccare risoluzioni riguardanti, in particolare, la situazione in Medio Oriente.

Si pensi, ad esempio, al fatto che solo nel 2017 il veto è stato utilizzato ben 6 volte (una volta dagli Stati Uniti e cinque da parte della Federazione Russa, accompagnata dalla Cina in due casi), o al fatto che un

⁴⁴ Yearbook of the United Nations 23, *Statement by the Delegations of the four sponsoring governments on Voting Procedure in the Security Council, 7 June 1945* (1946-47).

Paese come la Cina, che in sessant'anni – dalla nascita dell'ONU ai primi anni 2000 – aveva utilizzato il veto soltanto 4 volte, nell'ultimo decennio ha sfruttato questo potere addirittura in 8 occasioni. In realtà, esaminare il ricorso al veto da parte dei membri permanenti non è semplice, poiché spesso non è neanche necessario che uno Stato ponga il veto su una risoluzione, in quanto può essere sufficiente la minaccia stessa del veto per bloccarne l'adozione (il cosiddetto 'veto nascosto', cui viene fatto ricorso in riunioni prettamente informali).⁴⁵

Circa un quarto del totale dei veti esercitati nel corso degli anni ha riguardato, durante la guerra fredda, l'ammissione di nuovi membri alle Nazioni Unite: l'allora Unione Sovietica, ad esempio, esercitò il veto ben 51 volte per bloccare l'ingresso nell'Organizzazione di Stati appartenenti al blocco occidentale. Il ricorso al potere di veto per bloccare l'ingresso di nuovi membri nell'Organizzazione mal si conciliava, però, con il principio di universalità cui si ispirano le Nazioni Unite. L'ostacolo del veto dei membri permanenti sull'ammissione di nuovi Paesi è stato poi superato con l'ammissione di blocchi di Stati concordati dalle due superpotenze (Stati Uniti e URSS), malgrado la Corte internazionale di giustizia si fosse pronunciata sull'inammissibilità di una simile pratica,⁴⁶ che è comunque venuta meno con la conclusione della guerra fredda.⁴⁷

In innumerevoli casi, inoltre, un membro permanente ha esercitato il veto per impedire l'adozione di risoluzioni finalizzate a imporre sanzioni economiche nei confronti di un altro Paese, al quale era legato da rapporti diplomatici o commerciali, facendo in questo modo emergere l'idea che un Paese vicino a uno dei cinque membri permanenti possa commettere violazioni dei diritti umani o incursioni militari illegittime senza temere una reazione del Consiglio di sicurezza, paralizzato dal veto del membro permanente in questione.⁴⁸ Ad esempio, nel caso del Sudafrica, oltre 56 veti di Regno Unito, Stati Uniti e Francia hanno impedito che lo Stato venisse colpito da sanzioni economiche, prima per aver attaccato alcuni stati vicini⁴⁹ e in seguito per aver imposto il regime dell'apartheid.⁵⁰

Il veto è stato sfruttato anche per bloccare l'avvio di missioni di *peacekeeping* o di *peacemaking*: tra i casi più noti vanno certamente enumerati il caso del genocidio in Ruanda nel 1994⁵¹ (quando gli Stati Uniti e la Francia impedirono con il proprio veto l'invio di una forza più consistente di intervento che limitasse il massacro) e il caso della guerra in Kosovo nel 1998-99, quando Cina e Russia minacciarono l'uso del veto contro ogni risoluzione che autorizzasse l'intervento militare delle Nazioni Unite.⁵²

1.3 Le proposte di riforma del Consiglio di sicurezza

Sin dalla nascita delle Nazioni Unite, il sistema di voto in Consiglio di sicurezza e il diritto di veto, strumento che rimane appannaggio dei soli cinque membri permanenti, hanno suscitato forti polemiche all'interno dell'Organizzazione. Le critiche sono aumentate in particolare negli anni della Guerra

⁴⁵ C. NAHORY, *The hidden veto*, maggio 2004, www.globalpolicy.org; (per quanto riguarda casi di 'veto nascosto', quando la Corte penale internazionale divenne operativa nel 2002 gli Stati Uniti minacciarono di porre il veto su qualsiasi futura risoluzione del Consiglio che autorizzasse una missione di *peacekeeping* se non fosse stata concessa l'immunità ai soldati statunitensi, ottenendo così l'approvazione della risoluzione 1422 (luglio 2002) con cui veniva loro attribuita un'immunità di 12 mesi).

⁴⁶ Corte internazionale di giustizia, *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of the Charter)*, parere consultivo del 28 maggio 1948 (la Corte affermò che è inammissibile subordinare l'ammissione di uno Stato all'ammissione di un altro Stato).

⁴⁷ J. WOULTERS, T. RUYS, *Security Council reform. A new veto for a new century?*, Bruxelles, 2005, p.10.

⁴⁸ *ibidem*, p.14.

⁴⁹ *United Nations Yearbook*, 1986, pp.162-167 (Nel 1986 il Regno Unito e gli Stati Uniti bloccarono delle bozze di risoluzione che condannavano gli attacchi del Sudafrica contro l'Angola, il Botswana, lo Zambia e lo Zimbabwe).

⁵⁰ *United Nations Yearbook*, 1987, pp.134-135; *United Nations Yearbook*, 1988, p.139 (Ancora una volta, Regno Unito e Stati Uniti bloccarono risoluzioni che imponevano sanzioni nei confronti del Sudafrica per aver imposto il regime dell'apartheid, nonostante si stessero verificando gravi e manifeste violazioni dei diritti umani).

⁵¹ C. NAHORY, *The hidden veto*, maggio 2004, www.globalpolicy.org.

⁵² R. WATSON, *UN left on sidelines*, in *BBC News*, 3 aprile 1999.

Fredda, di fronte al continuo esercizio del veto da parte di Stati Uniti e Russia che provocò una paralisi dell'azione del Consiglio, depotenziandone il ruolo di attore primario nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Lo scenario internazionale è mutato profondamente dopo la Guerra Fredda, e questi cambiamenti hanno riportato in evidenza il bisogno, avvertito dalla maggior parte dei membri delle Nazioni Unite, di rivedere la composizione del Consiglio di sicurezza per renderlo un organo più rappresentativo.⁵³

L'India, assieme ad altri 35 Paesi appartenenti al movimento dei 'non allineati', nel 1992 avanzò un progetto di risoluzione⁵⁴ per domandare che la riforma del Consiglio di sicurezza venisse inserita all'ordine del giorno dell'Assemblea generale, chiedendo nel contempo agli Stati membri di esporre le loro proposte di riforma. Conseguentemente a tale richiesta, l'Assemblea Generale approvò una risoluzione⁵⁵ con la quale istituì un Gruppo di lavoro che si occupasse della questione della riforma del Consiglio di sicurezza.⁵⁶

Le proposte presentate dai vari Paesi concordavano tutte su almeno due aspetti fondamentali: la necessità di rendere più trasparenti i lavori del Consiglio e il bisogno di modificare la composizione dell'Organo facendo sì che diventasse più rappresentativo.⁵⁷

Ciononostante, non si riuscì a pervenire ad un unico progetto di riforma a partire dalle varie proposte, che differivano su alcuni punti.⁵⁸

Prima di tutto, i vari Stati non riuscirono ad accordarsi in merito al concetto di rappresentatività: i Paesi in via di sviluppo ritenevano che la composizione del Consiglio dovesse rispecchiare l'appartenenza politica e geografica degli Stati membri delle Nazioni Unite, mentre gli Stati occidentali interpretavano la 'rappresentatività' come attribuzione di un peso proporzionato – in questo caso in termini di possibilità di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale – a ciascuno Stato, sulla base di criteri come le dimensioni geografiche, le risorse economiche e le capacità militari dei vari Paesi.⁵⁹

In secondo luogo, le varie proposte differivano anche in merito al tipo di cambiamento da imprimere alla composizione del Consiglio: la maggior parte dei Paesi propose di aumentare sia il numero dei membri permanenti che quello dei membri non permanenti; un insieme ristretto di Stati, tra cui gli Stati Uniti, prospettò invece di aumentare solo i membri permanenti e in particolare di attribuire tale *status* alla Germania e al Giappone⁶⁰, in virtù delle loro capacità economiche e militari; pochissimi Stati si pronunciarono a favore dell'aumento dei soli membri non permanenti, mentre alcuni Paesi (Italia, Messico, Turchia)⁶¹ proposero la creazione di una nuova categoria di membri del Consiglio di sicurezza, ossia quella dei 'membri semi-permanenti'.

⁵³ S. MARCHISIO, *L'Onu*, Bologna, 2012, pp. 182-186;

High Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A more secure world: our shared responsibility*, UN Doc. A/59/565, 2 dicembre 2004, p. 60, par. 168, la riforma del Consiglio dovrebbe essere finalizzata a "renderlo maggiormente rappresentativo della comunità internazionale nel suo complesso, nonché delle realtà geopolitiche di oggi, e dunque più legittimo agli occhi del mondo".

⁵⁴ Assemblea generale, UN Doc. A/RES/47/62 dell'11 dicembre 1992.

⁵⁵ Assemblea generale, UN Doc. A/RES/48/26 del 3 dicembre 1993.

⁵⁶ il cd. *Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council*.

⁵⁷ Tutte le posizioni nazionali sulla riforma del Consiglio di sicurezza sono rinvenibili presso i siti web delle varie missioni permanenti presso le Nazioni Unite, www.un.int; gli *statements* del Gruppo di lavoro istituito dall'Assemblea generale possono inoltre essere consultati presso www.globalpolicy.org; vedere inoltre *Need for Security Council reform given new impetus by recent events, General Assembly is told*, del 1 novembre 2001, GA/9943, www.un.org.

⁵⁸ J. WOULTERS, T. RUYLS, *Security Council reform. A new veto for a new century?*, Bruxelles, 2005, p.19.

⁵⁹ S. MARCHISIO, *L'Onu*, Bologna, 2012, p.182.

⁶⁰ *ibidem*, p.182;

G. FINIZIO, *Il Consiglio di sicurezza dell'ONU: un inventario critico delle proposte di riforma*, 2008, disponibile su www.csfederalismo.it.

⁶¹ *The Italian Proposal for the Enlargement of the Security Council*, 30 settembre 1993, disponibile su www.globalpolicy.org.

Il 30 settembre del 1993, l'Italia presentò all'Assemblea generale un progetto di riforma⁶² che prevedeva, appunto, l'introduzione di dieci seggi semi-permanenti assegnati a 30 Stati, che avrebbero dovuto occuparli a rotazione. Periodicamente, poi, si sarebbe revisionata la composizione del gruppo dei 30 membri semi-permanenti alla luce di criteri quali la possibilità di partecipare attivamente a missioni di *peacekeeping*, l'appartenenza geografica, le risorse economiche.

Nel 2003, il Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan istituì l'*High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*. Il *panel*, nel 2004, avanzò due proposte di riforma del Consiglio di sicurezza all'interno del rapporto *A More Secure World: Our Shared Responsibility*,⁶³ accolte poi da Annan nel rapporto *In Larger Freedom: Towards Security, Development and Human Rights*,⁶⁴ presentato all'Assemblea generale nel 2005.

Per quanto riguarda le due proposte avanzate dal *panel*, la prima prevedeva l'aggiunta di tre seggi non permanenti e di sei seggi permanenti senza diritto di veto (due riservati all'Africa, due all'Asia, uno all'America e uno all'Europa); la seconda proposta, invece, contemplava l'aggiunta di un seggio non permanente e di otto seggi quadriennali rinnovabili (due ciascuno per America, Asia, Europa, Africa) che avrebbero costituito una nuova categoria di seggi all'interno del Consiglio.

La questione della riforma del Consiglio di sicurezza è stata poi discussa nuovamente nell'ambito del vertice mondiale delle Nazioni Unite tenutosi a New York nel settembre 2005, nel corso del quale sono emerse le posizioni di tre diversi gruppi di Stati: il gruppo africano, il gruppo dei quattro e il gruppo *Uniting for consensus*.

Il gruppo africano, formato dai 53 Stati africani, ha esposto la sua posizione circa la riforma della carta delle Nazioni Unite nel c.d. *Ezulwini consensus*, adottato nel marzo 2005⁶⁵; i Paesi africani proponevano una riforma in senso regionalista dell'Organizzazione, mirando a ottenere due seggi permanenti e cinque seggi non permanenti.

Il gruppo dei quattro (G4),⁶⁶ composto da Germania, India, Brasile e Giappone si mostrò favorevole alla prima delle due proposte di riforma avanzate dal *panel*, ma con la richiesta di aggiungere un membro permanente ulteriore. Secondo la proposta del G4, trascorsi quindici anni dalla riforma si sarebbe valutata l'attribuzione del potere di veto anche ai nuovi membri permanenti.

Infine, il gruppo *Uniting for consensus*,⁶⁷ composto da 40 Stati e appoggiato dall'Italia, ripropose il progetto di riforma già precedentemente avanzato dell'istituzione della nuova categoria dei membri semi-permanenti: dei dieci seggi da occupare a rotazione ogni quattro anni, sei sarebbero stati attribuiti all'Africa, cinque all'Asia, quattro ai Paesi dell'America Latina, tre all'Europa occidentale e due all'Europa orientale. L'Italia ha rimarcato, inoltre, la necessità di un 'uso europeo' dei seggi attribuiti all'Europa occidentale in attesa dell'eventuale assegnazione di un seggio all'Unione Europea stessa.

Al termine del vertice del 2005, tuttavia, non si pervenne ad alcuna conclusione circa la riforma delle Nazioni Unite. Pertanto, le trattative ripresero nel 2007, quando il Presidente dell'Assemblea generale promosse nuove consultazioni. L'Assemblea generale giunse poi all'adozione di una risoluzione⁶⁸, in base alla quale nel 2009 furono avviati nuovi negoziati informali intergovernativi.⁶⁹ Fu nell'ambito di

⁶² *ivi*.

⁶³ High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A more secure world: our shared responsibility*, 29 novembre 2004, www.un.org.

⁶⁴ K. ANNAN, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, 21 marzo 2005, UN Doc. A/59/2005, www.un.org.

⁶⁵ Executive Council of the African Union, *Common African position on the proposed reform of the United Nations*, 7-8 marzo 2005, www.un.org.

⁶⁶ *Joint position paper by Brazil, India, Japan and Germany on Security Council reform*, New York, 31 marzo 2005, www.germany-un.org.

⁶⁷ Argentina, Canada, Colombia, Costa Rica, Italia, Malta, Messico, Pakistan, Repubblica di Corea, San Marino, Spagna e Turchia, *Uniting for Consensus Draft Resolution*, UN Doc. A/59/L.68 del 21 luglio 2005, www.undocs.org.

⁶⁸ Assemblea generale, UN Doc. A/RES/67/557 del 15 settembre 2008.

⁶⁹ *Press Conference on Security Council Reform Negotiations*, 13 febbraio 2009, www.un.org.

questi negoziati che emersero, oltre alle tre posizioni già espresse al vertice del 2005, due nuove proposte di riforma delle Nazioni Unite: quella del gruppo dei cinque membri permanenti (P5)⁷⁰ e quella del gruppo *Small Five* (S5).⁷¹

I cinque membri permanenti si mostrarono favorevoli all'aumento dei seggi sia permanenti che non permanenti, ma sottolinearono la necessità di tener conto delle capacità dei vari Paesi nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Il gruppo *Small Five* – composto da Costa Rica, Giordania, Liechtenstein, Singapore e Svizzera – avanzò una proposta basata su tre aspetti: la necessità di rendere più frequenti le consultazioni tra Consiglio e Assemblea circa le varie risoluzioni adottate; l'abolizione del diritto di veto per i membri permanenti o almeno una sua drastica riduzione; l'obbligo di motivare eventuali veti.

Infine, il gruppo S5 propose anche l'istituzione di una nuova categoria di seggi, con mandato rinnovabile e una durata di 4 anni.

Durante i negoziati intergovernativi del 2009, l'Italia ha avanzato un nuovo progetto di riforma del Consiglio,⁷² sottolineando l'esigenza di ridurre progressivamente il ricorso al veto fino a eliminarlo del tutto e contestando, inoltre, la proposta dell'aumento dei membri permanenti.

Secondo l'Italia, la riforma del Consiglio avrebbe dovuto garantire una maggiore rappresentatività regionale grazie all'attribuzione di seggi ai vari gruppi regionali: quattro nuovi seggi da attribuire rispettivamente a Africa, America Latina-Caraibi, Asia ed Europa. Infine, l'Italia propose anche l'aggiunta di due seggi interregionali, con un mandato rinnovabile di due anni, da assegnare a rotazione agli Stati piccoli con meno di un milione di abitanti e a Stati medi con una popolazione compresa tra 1 e 10 milioni di persone.

Il dibattito sulla riforma del Consiglio di sicurezza non ha riguardato soltanto la composizione dell'organo, ma anche la procedura decisionale al suo interno.

A questo proposito, il tema centrale è stato proprio lo strumento del veto: da un lato, si è discusso della portata dello strumento e dell'eventualità di ridurlo o eliminarlo del tutto l'utilizzo; dall'altro, si è valutata l'estensione del diritto di veto ad eventuali nuovi membri permanenti.

Per quanto riguarda la prima questione, alcuni Stati (come l'Italia) ritengono che il veto sia uno strumento ormai da superare, visti i mutamenti che lo scenario geopolitico internazionale ha subito dopo la guerra fredda.⁷³ Tuttavia, l'abolizione del veto è pressoché irrealizzabile, dal momento che qualsiasi riforma della Carta deve necessariamente passare per l'approvazione dei membri permanenti, niente affatto intenzionati a rinunciare ai vantaggi relativi al proprio *status*.

Alcuni Paesi hanno proposto dunque una riduzione della portata del veto, per esempio prevedendo che per bloccare alcune decisioni non sia sufficiente il veto di un solo membro permanente, ma quello di almeno due o tre membri con questo *status*.⁷⁴

Altri hanno invece proposto di applicare il veto solo riguardo determinate questioni, come le decisioni prese ex capitolo VII della carta,⁷⁵ o di eliminare del tutto il voto del Consiglio di sicurezza su alcune materie (sulle quali storicamente il veto ha paralizzato l'azione dell'organizzazione) come l'ammissione, espulsione e sospensione di membri dalle Nazioni Unite.⁷⁶

⁷⁰ J.S. LUND, D. SAFRAN-HON, *Third Round of Intergovernmental Negotiations on UN Security Council Reform Conclude*, www.centerforunreform.org.

⁷¹ *Small Five draft resolution*, aprile 2011, disponibile su www.globalpolicy.org.

⁷² *Statement by the Permanent Representative of Italy to the United Nations H.E. Ambassador C.M. Ragaglini*, dell'8 dicembre 2009, www.italyun.esteri.it.

⁷³ J. WOULTERS, T. RUYLS, *Security Council reform. A new veto for a new century?*, Bruxelles, 2005, p.26.

⁷⁴ B. FASSBENDER, *UN Security Council Reform and the Right of Veto: a constitutional perspective*, Leiden, 2012, p.268; tale proposta è stata sostenuta dall'Unione Africana e da singoli Paesi come Italia, Mongolia, Singapore e Tunisia.

⁷⁵ *Letter from the Permanent Representative of Egypt*, 28 luglio 1999, UN Doc. A/53/47, Annesso X.

⁷⁶ *Statement of the Permanent Representative of Mexico to the United Nations*, 21 aprile 1998, www.globalpolicy.org; *Proposals on decision-making in the Security Council, including the veto*, 25 giugno 1998, Annesso XIV a UN Doc. A/52/47, www.globalpolicy.org (il 'Gruppo dei dieci', composto da Austria, Australia, Belgio, Bulgaria, Estonia, Irlanda, Portogallo,

L'Uruguay ha poi proposto che l'Assemblea generale determini alcune circostanze nelle quali debba essere sospeso il diritto di veto, mentre il Brasile ha prospettato l'istituzione di un voto 'neutrale', che consentirebbe ai membri permanenti di esprimere un voto negativo senza, con ciò, bloccare l'adozione della risoluzione.⁷⁷

Per quanto concerne, invece, l'estensione del diritto di veto ad eventuali nuovi membri permanenti, alcuni Stati (Brasile, Germania, Giappone e India) hanno argomentato che non dovrebbero esserci disparità di poteri tra i tradizionali e i nuovi membri permanenti, proponendo dunque il diritto di veto venisse attribuito anche a questi ultimi.⁷⁸ L'Unione africana e la Lega araba hanno assunto simili posizioni al riguardo: fintanto che il veto non verrà abolito per tutti i membri permanenti, dovrà essere attribuito a tutti e non soltanto ad alcuni di essi.⁷⁹

Per quanto riguarda la posizione dei membri permanenti al riguardo, Francia e Russia hanno sempre sostenuto l'estensione del diritto di veto a nuovi eventuali membri permanenti,⁸⁰ mentre gli Stati Uniti si sono sempre mostrati contrari,⁸¹ Regno Unito e Cina, invece, non hanno assunto una posizione netta sul tema.⁸²

Il gruppo *Uniting for consensus* non si è mai mostrato favorevole all'ampliamento del diritto di veto, affermando che questo avrebbe aggravato il problema della paralisi dell'azione del Consiglio, anziché risolverlo, senza nulla aggiungere in termini di maggiore rappresentatività.⁸³

1.4 L'attualità del veto nell'odierno scenario internazionale

Dopo aver analizzato le problematiche connesse all'utilizzo del veto, ci si potrebbe ragionevolmente domandare quale sia la ragion d'essere di uno strumento così largamente criticato, che ha provocato in diverse occasioni - e continua ancora oggi a provocare - una sostanziale paralisi dell'azione del Consiglio di sicurezza e che è manifestamente in contrasto con alcuni principi contenuti nella Carta delle Nazioni Unite (come l'obiettivo dello sviluppo di relazioni amichevoli tra gli stati⁸⁴ o il principio della sovrana eguaglianza di tutti i membri⁸⁵).

La ragione dell'attribuzione di un potere così esclusivo e ampio in mano a sole cinque potenze all'interno delle Nazioni Unite, come abbiamo visto, risiede nelle circostanze specifiche in cui è stato adottato lo Statuto dell'Organizzazione nel 1945, e in particolare nella necessità - a conclusione del Secondo Conflitto Mondiale - di garantire relazioni pacifiche tra le maggiori potenze della Comunità internazionale, attribuendo a queste ultime la responsabilità di farsi carico del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Repubblica Ceca, Slovenia e Ungheria, propose che il veto venisse utilizzato dai membri permanenti solo riguardo questioni di vitale importanza).

⁷⁷ *Uruguay's Position on Security Council Reform*, www.globalpolicy.org.

⁷⁸ *Draft resolution on Security Council reform*, 13 maggio 2005;

Draft resolution on Security Council reform, 8 giugno 2005, disponibili presso www.globalpolicy.org.

⁷⁹ *Common African Position on the proposed reform of the United Nations*, adottata dal Consiglio Esecutivo dell'Unione Africana il 7-8 marzo 2005; *Letter from the Permanent Representative of Lebanon to the United Nations*, 23 maggio 1997, Annesso VIII a UN Doc. A/AC.247/1997CRP.7.

⁸⁰ *Statement by a Representative of the Russian Federation*, 24 marzo 1999, www.globalpolicy.org (il Rappresentante della Federazione Russa in questa occasione ha dichiarato che il problema dell'attribuzione del veto ad eventuali membri permanenti dovesse essere affrontato pienamente solo quando si fosse raggiunta una posizione comune sull'attribuzione dello status di membro permanente del Consiglio a nuovi Stati).

⁸¹ R.N. BURNS, *On-the-record briefing on UN reform*, 16 giugno 2005, www.state.gov.

⁸² I. WINKELMANN, *Bringing the Security Council into a new era*, 1997, Max Planck Y.B.

⁸³ *Uniting for Consensus Draft Resolution*, UN Doc. A/59/L.68 del 21 luglio 2005, www.undocs.org.

⁸⁴ Articolo 1, par.2, Carta delle Nazioni Unite.

⁸⁵ Articolo 2, par.1, *ibidem*.

Il fatto che la logica dietro l'attribuzione del diritto di veto non sia del tutto infondata non toglie che il suo esercizio sia alquanto problematico e che abbia spesso depotenziato il ruolo del Consiglio come organo garante della pace e della sicurezza internazionale.

Se è vero che queste sono le ragioni che, nel '45, portarono all'istituzione di tale meccanismo, è anche vero che negli ultimi anni lo scenario internazionale ha subito cambiamenti così radicali che l'attribuzione del veto non riflette più l'attuale distribuzione del potere economico e militare nel mondo. Tale contraddizione non verrebbe risolta dall'aggiunta di nuovi membri permanenti, che come si è visto è stata frequentemente proposta: attribuire il veto ai nuovi membri peggiorerebbe la paralisi del Consiglio, mentre non attribuirlo lascerebbe del tutto invariata la situazione. L'unica soluzione che potrebbe aumentare la rappresentatività e l'equità all'interno del Consiglio sarebbe quella di attribuire il diritto di veto a ciascuna grande regione della Comunità internazionale, ma il Consiglio oggi sembra più lontano che mai dall'accettare una rappresentanza regionale.

Inoltre, l'attribuzione del veto ai cinque membri permanenti è stata accompagnata dalla convinzione che questi ne avrebbero usufruito solo nel momento in cui fossero stati in gioco i loro interessi nazionali più vitali. In realtà, come abbiamo visto, il veto è stato utilizzato in occasioni in cui era possibile argomentare che nessun interesse vitale di alcun membro permanente fosse effettivamente colpito dalla decisione del Consiglio, come in occasione dell'ammissione di nuovi membri all'organizzazione o della (ri)elezione del Segretario generale delle Nazioni Unite.⁸⁶

Le circostanze in cui la paralisi del Consiglio di sicurezza appare più dannosa e grave, soprattutto se si pensa ai fini per cui le Nazioni Unite sono state create, sono quelle in cui il veto dei membri permanenti impedisce al Consiglio di intervenire in Paesi in cui hanno luogo massicce violazioni dei diritti umani e uccisioni di civili su larga scala. Gli eventi degli ultimi anni hanno infatti dimostrato che in diverse occasioni i cinque membri permanenti non hanno esitato a bloccare, con il proprio veto, l'intervento del Consiglio per proteggere Paesi, responsabili di crimini di guerra e gravi violazioni dei diritti umani, con cui avevano stretti legami culturali, politici o commerciali.

Quando le Nazioni Unite sono state create, l'inviolabilità dell'integrità territoriale degli stati membri era considerata un incrollabile pilastro dietro l'attività dell'Organizzazione e dietro il nuovo ordine mondiale di cui questa si presentava garante. Con il passare degli anni, però, la sfera dei diritti umani si è ampliata progressivamente, così come sono aumentati trattati e convenzioni posti a tutela di questi ultimi, facendo sì che si imponessero degli standard cui gli stati dovessero necessariamente conformarsi in materia di rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Il risultato di questi sviluppi è stato da un lato la progressiva erosione della sfera di competenza riservata dello stato e dall'altro l'emergere del concetto di *responsibility to protect* come nuovo principio del diritto internazionale, che tuttavia – come vedremo – si scontra spesso con la sostanziale immobilità del Consiglio provocata dall'esercizio del veto da parte dei membri permanenti.⁸⁷

⁸⁶ J. WOULTERS, T. RUYS, *Security Council reform. A new veto for a new century?*, Bruxelles, 2005, pp. 28-30.

⁸⁷ V.P. NANDA, *The Future Under International Law of The Responsibility to Protect after Libya and Syria*, in *Michigan State International Law Review*, 2013.

Capitolo 2

2.1 La ‘Responsibility to Protect’: una dottrina emergente nel diritto internazionale

La guerra civile esplosa in Siria ormai sette anni fa – nella primavera del 2011 – e trasformatasi ben presto in un conflitto di proporzioni molto più ampie, ha bruscamente riportato in primo piano la questione del veto e del suo utilizzo in Consiglio di sicurezza per bloccare risoluzioni volte a tutelare i diritti umani.

La paralisi del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, determinata dal veto di Cina e Russia, è ancora più manifesta nell’ambito di un conflitto caratterizzato da diffuse violazioni dei diritti umani e da gravi crimini di guerra. L’incapacità del Consiglio di intervenire per porre fine ad un tale disastro umanitario è in evidente contraddizione non solo con il ruolo che la Carta delle Nazioni Unite attribuisce a questo organo⁸⁸, ma anche con l’impegno, assunto dalla Comunità internazionale, ad agire sotto l’egida delle Nazioni Unite per “proteggere le popolazioni da atrocità di massa, inclusi crimini contro l’umanità”.⁸⁹

Come si approfondirà in seguito, dall’inizio del conflitto in Siria ad oggi diversi rapporti⁹⁰ hanno denunciato la commissione - da parte di milizie e forze governative - di violazioni dei diritti umani diffuse e sistematiche, perpetrate con l’acquiescenza e spesso il consenso del governo siriano stesso.

Nel 2005, a conclusione del *summit* delle Nazioni Unite a New York, la Comunità internazionale ha assunto un impegno – quello di “proteggere le popolazioni da atrocità di massa, inclusi crimini contro l’umanità” – in base a quella che potremmo definire una dottrina emergente del diritto internazionale. Questa dottrina, detta *responsibility to protect* (R2P), impone una “comune responsabilità collettiva degli Stati”⁹¹ di tutelare la popolazione civile da genocidio o da simili circostanze nel caso in cui il governo del Paese in cui vengono perpetrate simili violenze non voglia o non sia in grado di intervenire per porvi fine.

Come si vedrà, la dottrina della responsabilità collettiva include anche, laddove siano stati esauriti tutti gli strumenti non coercitivi, la possibilità dell’intervento armato. Infatti, dinanzi all’emergere di questa nuova norma, il divieto di intervento negli affari interni di uno Stato⁹² viene meno nel caso in cui la Comunità internazionale decida di intervenire militarmente nel territorio di quest’ultimo per porre fine ad un disastro umanitario.

Il principio della *responsibility to protect* è stato applicato con successo diverse volte, dal 2005 ad oggi: il Segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon ha dichiarato, nel 2012,⁹³ che dopo i suoi primi dieci anni di vita il concetto di *responsibility to protect* potesse finalmente considerarsi maturo e che, intervenendo in Costa d’Avorio, in Libia, in Sud Sudan e nello Yemen le Nazioni Unite avessero appreso di non poter restare in disparte nel momento in cui si rende necessaria un’azione preventiva contro gravi violazioni dei diritti umani.

⁸⁸ Articolo 24, Carta delle Nazioni Unite.

⁸⁹ Assemblea generale, UN Doc. A/RES/60/1 del 16 settembre 2005 (impegno assunto dai capi di Stato e di governo dei Paesi membri delle Nazioni Unite a conclusione del summit internazionale di New York nel 2005).

⁹⁰ Consiglio dei diritti umani, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Situation of Human Rights in the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/18/53 del 15 settembre 2011;

Consiglio dei diritti umani, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/S-17/2 del 23 novembre 2011;

Consiglio dei diritti umani, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/19/69 del 22 febbraio 2012;

Amnesty International, *All-Out Repression: Purging Dissident in Aleppo*, Syria, 2012, www.amnestyusa.org.

⁹¹ E. SCISO, *L’uso della forza nella (mancata) riforma delle Nazioni Unite*, in *La comunità internazionale*, 2006, p. 35.

⁹² Principio di diritto internazionale generale, riconosciuto anche nella Dichiarazione sulle relazioni amichevoli del 1970.

⁹³ Segretario generale delle Nazioni Unite, *Responsibility to Protect Came of Age in 2011, Secretary General Tells Conference, Stressing Need to Prevent Conflict Before it Breaks Out*, UN Doc. SG/SM/14068 del 18 gennaio 2012.

Tuttavia, dopo l'intervento della NATO in Libia il principio della *responsibility to protect* si è affievolito progressivamente con la crisi siriana: le Nazioni Unite si sono dimostrate incapaci di intraprendere un'azione effettiva in Siria, e la Comunità internazionale non è stata in grado di predisporre alcuna risposta effettiva al disastro umanitario in corso ormai da sette anni.

La formulazione di alcune premesse alla base della *responsibility to protect* risale alla metà degli anni '90, quando Francis Deng (Consigliere speciale per la prevenzione del genocidio) e i suoi colleghi della *Brookings Institution*⁹⁴ avevano definito la sovranità non solo come un diritto ma anche come una responsabilità⁹⁵, superando in questo modo il tradizionale concetto di sovranità statale che vede lo Stato completamente libero di decidere in merito al proprio territorio, alla propria popolazione e alla propria organizzazione di governo.⁹⁶

In realtà, diversi strumenti vincolanti di diritto internazionale avevano già chiarito che la sovranità statale non potesse considerarsi libera da qualsiasi vincolo.⁹⁷

La dottrina della *responsibility to protect* è stata poi formulata per la prima volta nel rapporto della *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) intitolato *Responsibility to Protect*.⁹⁸ Il rapporto dell'ICISS rappresentava una risposta all'appello lanciato dall'allora Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan in un rapporto trasmesso all'Assemblea generale nell'aprile 2000, in cui il Segretario generale domandava: “se l'intervento umanitario costituisce un inaccettabile attacco alla sovranità, come dovremmo rispondere al Ruanda o a Srebrenica – a gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani [...]?”⁹⁹

La risposta dell'ICISS all'appello del Segretario generale è stata quella di spostare il dibattito dal ‘diritto di intervenire’ (*right to intervene*) alla ‘responsabilità di proteggere’ (*responsibility to protect*). Nel rapporto dell'ICISS, la *responsibility to protect* è declinata in tre distinte responsabilità:¹⁰⁰ la *responsibility to prevent*, la *responsibility to react* – che, in certe circostanze, può includere anche l'intervento militare – e la *responsibility to rebuild*, a seguito di un intervento militare. Per quanto riguarda la *responsibility to prevent*, il rapporto dell'ICISS si focalizza sui meccanismi di preallarme per prevenire la degenerazione di un conflitto tramite l'impiego di strumenti economici, diplomatici e militari; la *responsibility to react*, invece, entra in gioco nel momento in cui uno Stato non voglia o si dimostri incapace di proteggere i propri cittadini da gravi violazioni dei diritti umani, perpetrate entro il suo territorio.

Il rapporto dell'ICISS fornisce poi alcuni principi precauzionali che dovrebbero essere posti a guida di qualsiasi intervento armato in nome della *responsibility to react*, allo scopo di regolare l'uso della forza in tali circostanze: 1) l'intervento armato deve avere l'unico scopo di “arrestare o evitare la sofferenza umana”;¹⁰¹ 2) l'uso della forza armata deve costituire il mezzo estremo cui si ricorre dopo aver esaurito tutti gli altri mezzi non coercitivi;¹⁰² 3) nell'intervenire, gli Stati devono utilizzare mezzi proporzionati alla gravità della situazione e l'intervento militare dovrebbe avere “ampiezza, durata e intensità [...] minime indispensabili per assicurare l'obiettivo umanitario in questione”;¹⁰³ 4) devono esserci

⁹⁴ Organizzazione no profit specializzata in politiche pubbliche, Washington, DC.

⁹⁵ M.F. DENG, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington, 1996.

⁹⁶ C. FOCARELLI, B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2017.

⁹⁷ Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio, 9 dicembre 1948, New York.

⁹⁸ International commission on intervention and state sovereignty, *Responsibility to Protect*, 2001, www.responsibilitytoprotect.org.

⁹⁹ Segretario generale, *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*, UN Doc. A/54/2000 del 3 aprile 2000.

¹⁰⁰ International commission on intervention and state sovereignty, *Responsibility to Protect*, 2001, www.responsibilitytoprotect.org.

¹⁰¹ *ibidem*, 4.33.

¹⁰² *ibidem*, 4.37.

¹⁰³ *ibidem*, 4.39.

ragionevoli possibilità di porre fine, con l'intervento armato, alle sofferenze umane, così che "le conseguenze dell'azione non siano possibilmente peggiori delle conseguenze dell'inazione".¹⁰⁴

Il rapporto dell'ICISS ha identificato poi il Consiglio di sicurezza come la sola autorità legittimata dalla Carta delle Nazioni Unite ad autorizzare l'intervento militare.¹⁰⁵

Dopo il rapporto trasmesso dall'ICISS nel 2001, il successivo passo nella formulazione del concetto di *responsibility to protect* si ebbe con il rapporto trasmesso nel 2004 dall'*High Level Panel on Threats, Challenges and Change*,¹⁰⁶ istituito dal Segretario generale Kofi Annan.

Il Segretario generale ha poi accolto il rapporto del panel con un ulteriore rapporto trasmesso all'Assemblea generale nel marzo 2005.¹⁰⁷

Il rapporto del *panel* ha sottolineato l'esistenza di una *responsibility to protect* "internazionale e collettiva", definendola una "norma emergente" del diritto internazionale.

Con il già menzionato vertice internazionale delle Nazioni Unite, tenutosi a New York nel 2005, si compì un ulteriore passo verso la definizione della *responsibility to protect*. Al termine del *summit*, i Capi di Stato e di governo dei Paesi membri delle Nazioni Unite approvarono un documento conclusivo nel quale si legge che ogni Stato ha "la responsabilità di proteggere la sua popolazione da genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità" e che "questa responsabilità include anche la prevenzione di tali crimini".¹⁰⁸

Da un confronto tra il rapporto emesso dall'ICISS nel 2001 e il documento conclusivo del *summit* delle Nazioni Unite del 2005 emergono molteplici differenze in merito alle caratteristiche e al campo di applicazione della *responsibility to protect*: in primo luogo, nel documento conclusivo del *summit* del 2005 la sfera di applicazione della *responsibility to protect* sembra essere limitata a quattro casi specifici (genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l'umanità);¹⁰⁹ invece, il rapporto dell'ICISS parlava di "perdite umane su larga scala" e di "pulizia etnica su larga scala".¹¹⁰ Anche la natura dell'impegno assunto dagli Stati è diversa: il documento conclusivo del *summit*, infatti, dichiara che gli Stati sono "pronti ad agire" tempestivamente "caso per caso", mentre il rapporto dell'ICISS vede la *responsibility to react* come parte fondamentale del concetto stesso di *responsibility to protect* (dunque, gli Stati hanno la responsabilità di intervenire, eventualmente anche con la forza armata, se lo Stato nel cui territorio vengono perpetrate gravi violazioni dei diritti umani non vuole o non è in grado di tutelare la propria popolazione).

Infine, il documento conclusivo del *summit* del 2005 non contempla il ruolo dell'Assemblea generale nell'eventualità in cui il Consiglio sia paralizzato dal veto di un membro permanente né fa riferimento ad alcun criterio che gli Stati dovrebbero utilizzare nel ricorrere alla forza armata –elementi considerati invece, come si è visto, dal rapporto dell'ICISS.

Il principio della *responsibility to protect* trovò poi una più compiuta formulazione nel rapporto emesso nel 2009 dal Segretario generale Ban Ki-Moon. Il rapporto, intitolato *Implementing the Responsibility to Protect*,¹¹¹ è un documento nel quale il Segretario generale elabora il concetto di *responsibility to protect* in tre pilastri: il primo pilastro¹¹² consiste nella responsabilità in capo a ciascuno Stato di proteggere la propria popolazione dal genocidio, dai crimini di guerra, dalla pulizia etnica e dai crimini

¹⁰⁴ *ivi*, 4.41.

¹⁰⁵ *ibidem*, 6.13-6.15.

¹⁰⁶ High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, 29 novembre 2004, www.un.org.

¹⁰⁷ Segretario generale, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, UN Doc. A/59/2005 del 21 marzo 2005.

¹⁰⁸ *World Summit Outcome*, UN Doc. A/RES/60/1 del 16 settembre 2005.

¹⁰⁹ *ibidem*.

¹¹⁰ *v. supra*, nota 100.

¹¹¹ Segretario generale, UN Doc. A/RES/63/677 del 19 gennaio 2009.

¹¹² *ibidem*, II, 13-27.

contro l'umanità. Il secondo pilastro¹¹³ definisce invece la responsabilità della Comunità internazionale di assistere gli Stati nel costruire le capacità necessarie ad adempiere il primo pilastro. Infine, il terzo pilastro¹¹⁴ riguarda la responsabilità, in capo alla Comunità internazionale, di intervenire per prevenire e porre fine a questi crimini nel caso in cui uno Stato sia manifestamente incapace di proteggere la propria popolazione o non voglia farlo. Gli Stati hanno a disposizione una vasta gamma di strumenti per adempiere alla *responsibility to protect*, messi a disposizione dai capitoli VI, VII e VIII della Carta delle Nazioni Unite.¹¹⁵

L'Assemblea generale, dopo aver considerato il rapporto del Segretario generale, ha adottato la risoluzione *The Responsibility to Protect*, il 7 ottobre 2009,¹¹⁶ con la quale si impegnava a continuare a prendere in considerazione il tema della *responsibility to protect*. Conseguentemente a questo impegno, l'Assemblea generale ha poi discusso il concetto di *responsibility to protect* in un dialogo interattivo informale nell'agosto del 2010.¹¹⁷ Il Segretario generale ha emesso un rapporto prima dell'avvio di tale dialogo, intitolato *Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect*,¹¹⁸ nel quale esprimeva forte preoccupazione rispetto all'insufficiente importanza attribuita dalle Nazioni Unite al concetto di preallarme e di analisi del rischio e rinveniva diverse carenze nel "presentare informazioni tempestive" per compiere "l'analisi necessaria a implementare la *responsibility to protect* in maniera bilanciata, responsabile e rigorosa". Il Segretario generale, nel sottolineare l'importanza del coinvolgimento preventivo tramite meccanismi di preallarme, affermò che questo è di fondamentale importanza tanto per prevenire quanto per rispondere, intervenendo, alle situazioni in cui si attiva la *responsibility to protect*. Il rapporto del Segretario generale suggeriva, poi, che nel successivo dialogo interattivo informale l'Assemblea generale si concentrasse sul ruolo delle organizzazioni regionali nell'attuazione della *responsibility to protect*¹¹⁹.

Nel settembre 2012 si tenne un ulteriore dialogo interattivo informale, stavolta sul terzo pilastro della *responsibility to protect* (la responsabilità in capo alla Comunità internazionale di intervenire anche militarmente nel caso in cui uno Stato non voglia o non sia in grado di proteggere la propria popolazione da violazioni dei diritti umani). Alla fine di luglio il Segretario generale aveva emesso un ulteriore rapporto, intitolato *Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response*¹²⁰, che precedesse il dialogo dell'Assemblea generale sul terzo pilastro.

Il terzo pilastro della *responsibility to protect* divenne un argomento di grande rilevanza nel settembre 2012, poiché i membri del Consiglio di sicurezza non riuscivano ad accordarsi sulle misure da intraprendere contro le evidenti e gravi violazioni dei diritti umani commesse dalle forze governative di Assad in Siria – le quali non solo si erano dimostrate incapaci di tutelare la popolazione da simili abusi dei diritti umani, ma erano addirittura artefici primarie di tali violenze.¹²¹

¹¹³ *ivi*, III, 28-48.

¹¹⁴ *ibidem*, IV, 49-66.

¹¹⁵ Il Consiglio può fare raccomandazioni agli Stati secondo il capitolo VI della Carta; può ordinare misure provvisorie ex art.40; può ordinare misure non implicanti l'uso della forza armata ex art.41 (sanzioni economiche, interruzione delle relazioni commerciali o diplomatiche); può utilizzare gli accordi o le organizzazioni regionali per azioni coercitive sotto la sua direzione ex art.53.

¹¹⁶ Assemblea generale, UN Doc. A/RES/63/308 del 7 ottobre 2009.

¹¹⁷ International Coalition for Responsibility to Protect, *GA Dialogue on Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect*, agosto 2010, www.responsibilitytoprotect.org.

¹¹⁸ Segretario generale, *Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect, report of the Secretary-General*, UN Doc A/64/864 del 14 luglio 2010.

¹¹⁹ Il dialogo informale interattivo sul ruolo delle organizzazioni regionali nell'implementazione della R2P si ebbe il 27 giugno 2011 e fu preceduto dall'adozione di un altro rapporto del Segretario generale, *The Role of Regional and Sub-Regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect* (UN Doc. A/65/877) nel quale veniva suggerita una collaborazione tra il Segretariato generale dell'ONU e le organizzazioni regionali.

¹²⁰ Assemblea generale, *Report of the Secretary-General, Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response*, UN Doc. A/66/874 del 25 luglio 2012.

¹²¹ V.P. NANDA, *The Future Under International Law of The Responsibility to Protect after Libya and Syria*, in *Michigan State International Law Review*, 2013, pp. 30-31.

Secondo il terzo pilastro della *responsibility to protect*, dunque, la Comunità internazionale avrebbe dovuto fare ricorso a misure – coercitive o meno – per porre fine a tali violazioni dei diritti umani. Tuttavia, il veto di Russia e Cina alle numerose bozze di risoluzione che il Consiglio ha cercato di approvare nel corso dei mesi hanno di fatto impedito l’invocazione del principio della *responsibility to protect* a sostegno dell’intervento della Comunità internazionale in Siria.

Proprio quando, il 4 ottobre 2012, il veto russo-cinese ha bloccato per la seconda volta l’adozione di una risoluzione da parte del Consiglio sulla questione siriana, la Rappresentante permanente del Brasile presso il Consiglio di sicurezza – Maria Luiza Ribeiro Viotti – inoltrò una nota al Segretario generale, intitolata *Responsibility While Protecting: Elements for the Development and Promotion of a Concept*,¹²² introducendo con questa un nuovo concetto, quello di *Responsibility While Protecting* (RWP).

La nota in questione elenca alcuni criteri che dovrebbero regolare il ricorso alla forza armata in nome della *responsibility to protect*, allo scopo di garantire un’applicazione più restrittiva e rigorosa del concetto stesso. Secondo la *responsibility while protecting*, la forza armata dovrebbe essere l’ultimo mezzo cui fare ricorso dopo aver esaurito ogni altro mezzo non coercitivo per rispondere a gravi violazioni dei diritti umani in nome della *responsibility to protect*; inoltre, il ricorso alla forza armata dovrebbe seguire il principio della proporzionalità e non dovrebbe provocare più danni rispetto a quelli che si cerca, ricorrendo alla forza, di risolvere.¹²³ Questi criteri sono simili a quelli già elencati dal rapporto dell’ICISS del 2001,¹²⁴ ma la *responsibility while protecting* introdusse un ulteriore criterio fino ad allora mai contemplato: il criterio dell’applicazione sequenziale dei tre pilastri della *responsibility to protect*.

Nella nota della Rappresentante permanente del Brasile, infatti, si legge che gli Stati dovrebbero prima lasciare che ciascuno Stato adempia la propria *responsibility to protect*, proteggendo la propria popolazione da genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l’umanità; se lo Stato non è perfettamente in grado di adempiere la propria responsabilità, allora la Comunità internazionale dovrà assisterlo nel trovare le giuste misure da attuare per proteggere la sua popolazione; solo quando lo Stato dimostra di non essere in grado di tutelare i suoi cittadini – o di non volerlo fare – allora la Comunità internazionale è legittimata ad intervenire, anche con la forza armata, al suo posto.

Questa interpretazione sequenziale dei pilastri della *responsibility to protect*, tuttavia, si allontana da quanto affermato dal Segretario generale Ban Ki-moon nell’articolare i tre pilastri della R2P. Infatti, in occasione del dialogo informale delle Nazioni Unite sulla *responsibility while protecting* nel 2012, la *International Coalition for the Responsibility to Protect* (ICR2P) ha dichiarato che “il Segretario generale non ha mai richiesto una sequenza cronologica dei tre pilastri ma piuttosto li ha stabiliti unitariamente come rappresentativi” del concetto di *responsibility to protect*.¹²⁵

Secondo l’ICR2P, infatti, destrutturare la *responsibility to protect* in una sequenza di tre fasi distinte determinerebbe un ritardo nella risposta degli Stati nonché l’impossibilità di considerare tutti gli elementi che caratterizzano una situazione di crisi.

Lo stesso Segretario generale Ban Ki-moon ha confermato l’unitarietà del concetto di *responsibility to protect* quando, nel rapporto emesso nel luglio 2012,¹²⁶ ha ripercorso la storia della R2P all’interno del

¹²² UN Permanent Representative of Brazil, *Annex to the Letter dated 9 november 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General*, UN Doc. A/66/551, 11 novembre 2011.

¹²³ *ibidem*, 7, 11.

¹²⁴ International commission on intervention and state sovereignty, *Responsibility to Protect*, 2001, www.responsibilitytoprotect.org.

¹²⁵ M. SCHMIDT, *Informal Discussion on ‘Responsibility while Protecting’*, 21 febbraio 2012, consultabile online in www.responsibilitytoprotect.org.

¹²⁶ Assemblea generale, *Report of the Secretary-General, Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response*, UN Doc. A/66/874 del 25 luglio 2012.

sistema delle Nazioni Unite a partire dal momento della sua adozione nel 2005, in seguito al summit internazionale di New York.

Infatti, secondo quanto affermato nel rapporto del 2012 da Ban Ki-moon, i tre pilastri “non sono sequenziali e hanno pari importanza; senza tutti e tre i pilastri il concetto [di R2P] sarebbe incompleto”.¹²⁷ Inoltre, il rapporto del Segretario generale sottolineava come tra i concetti di ‘prevenzione’ e ‘risposta’ non ci sia una netta linea di demarcazione: sarebbe errato considerare i primi due pilastri della R2P come relativi alla ‘prevenzione’ di gravi violazioni dei diritti umani e il terzo pilastro come relativo alla ‘risposta’ della Comunità internazionale, in quanto – secondo il Segretario generale – in tutti e tre i pilastri è possibile rinvenire elementi tanto della ‘prevenzione’ quanto della ‘reazione’ in nome della R2P.¹²⁸

Infine, il rapporto del luglio 2012 elencava tutte le lezioni¹²⁹ apprese dalle Nazioni Unite grazie all’esperienza passata nel campo della *responsibility to protect*: prima di tutto, la *responsibility to protect* dovrebbe essere applicata con costanza e uniformità, adeguando però metodi e strumenti alla situazione specifica di volta in volta; in secondo luogo, è essenziale che la R2P venga applicata coerentemente per evitare che il Consiglio di sicurezza possa essere accusato di implementare il principio selettivamente o di riservare a Stati diversi trattamenti diversi; in terzo luogo, i tre pilastri sono interrelati tra loro e dunque si sostengono e si rafforzano gli uni con gli altri; inoltre, una strategia finalizzata a tutelare la popolazione in nome della R2P, per essere effettiva, deve includere tanto elementi di prevenzione quanto di risposta a violazioni dei diritti umani; infine, un’assidua collaborazione con le organizzazioni regionali rende più effettiva l’azione delle Nazioni Unite in nome della *responsibility to protect*. Il rapporto del Segretario generale elencava inoltre tutti i mezzi a disposizione degli Stati per agire in nome della R2P entro il sistema delle Nazioni Unite.¹³⁰ Partendo dal presupposto che l’uso della forza armata dovrebbe rimanere parte degli strumenti disponibili, lo scopo principale degli Stati dovrebbe essere quello di ricorrervi il meno possibile e di tentare prima l’impiego di mezzi non coercitivi¹³¹. Laddove tutti i mezzi diplomatici e non coercitivi falliscano, si renderebbe necessaria l’azione coercitiva *ex capitulo VII* della Carta.¹³²

Il rapporto del Segretario generale sottolineava l’importanza della collaborazione tra i vari attori a livello internazionale, nazionale e regionale allo scopo di implementare la R2P,¹³³ evidenziando il ruolo – accanto a quello degli attori statali – delle organizzazioni non governative nonché del Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani, dell’Ufficio dell’Alto Commissario per i diritti umani, dell’UN Children’s Fund e dell’Ufficio dell’Alto Commissario per i rifugiati.

Il Segretario generale ha poi accolto, nel rapporto del 2012, l’iniziativa brasiliana della *responsibility while protecting*, riconoscendo che questa avesse “ricevuto una considerevole attenzione da parte degli Stati membri nel momento in cui la Comunità internazionale ha cercato di definire e di applicare questo concetto”¹³⁴ alla luce dell’intervento in Libia nel 2011.

2.2 Gli aspetti controversi dell’applicazione della ‘Responsibility to Protect’ e la sua natura giuridica

Dalle delibere dell’Assemblea generale relative alla *responsibility to protect* adottate dal 2009 ad oggi sembra emergere un certo consenso tra gli Stati membri delle Nazioni Unite circa il primo pilastro della

¹²⁷ *ivi*, 2.

¹²⁸ *ibidem*, 11-12.

¹²⁹ *ibidem*, 20.

¹³⁰ *ibidem*, 21-37.

¹³¹ Ad esempio: la mediazione, la diplomazia preventiva, le missioni *fact-finding*, le missioni di monitoraggio, la Corte penale internazionale.

¹³² UN Doc. A/66/874, 23-31.

¹³³ *ibidem*, 38-48.

¹³⁴ *ibidem*, 50.

responsibility to protect,¹³⁵ ossia la responsabilità di ogni Stato di proteggere la sua popolazione da “genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l’umanità”.¹³⁶

Ugualmente, nessuno Stato ha mai messo in dubbio il secondo pilastro della *responsibility to protect*, secondo il quale la Comunità internazionale ha la responsabilità di “incoraggiare e aiutare gli Stati ad esercitare la loro *responsibility to protect*” e si impegna ad “aiutare questi Stati a costruire le capacità necessarie [a farlo]”¹³⁷ nonché “ad assistere quegli Stati che si trovano in situazioni critiche prima che la crisi si trasformi in un conflitto”.¹³⁸

Se da un lato, dunque, si può riscontrare un certo consenso attorno ai primi due pilastri della R2P, la questione più critica riguarda proprio l’applicazione del terzo pilastro: l’azione militare collettiva in maniera “tempestiva e decisa” nel caso in cui i mezzi pacifici e non coercitivi si siano dimostrati inadeguati e “le autorità nazionali stiano manifestamente fallendo nel proteggere la loro popolazione”.¹³⁹

Un prerequisito per il ricorso alla forza armata in nome del terzo pilastro è dunque l’esaurimento di tutti i mezzi non coercitivi messi a disposizione dai capitoli VI e VIII della Carta. Tuttavia, attualmente in diritto internazionale non esistono standard comuni e condivisi che vincolino gli Stati nell’applicazione del terzo pilastro della *responsibility to protect*, chiarendo in che modo si possa decidere se la situazione richiede o meno l’intervento coercitivo in nome della R2P.

Come si è visto, il rapporto dell’ICISS del 2001 sulla R2P¹⁴⁰ ha fornito diversi spunti per giungere alla definizione di criteri comuni riguardo il terzo pilastro della *responsibility to protect*; è però auspicabile che gli Stati, nell’ambito delle Nazioni Unite e con la partecipazione attiva dell’Assemblea generale, del Consiglio di sicurezza e del Segretario generale, si accordino sugli standard comuni da utilizzare, poiché fino ad allora l’implementazione della *responsibility to protect* rischia di rimanere piuttosto problematica.¹⁴¹

In occasione del già citato Dialogo interattivo informale delle Nazioni Unite sulla *responsibility while protecting*, tenutosi nel 2012, il rappresentante del Sudafrica espresse grave preoccupazione circa il fatto che “l’intervento internazionale potrebbe essere utilizzato da parte di chi ha degli interessi politici per effettuare dei cambiamenti di regime” e sottolineò che il mandato del Consiglio di sicurezza non può e non deve essere utilizzato come “pretesto per operare al di fuori del diritto internazionale”.¹⁴²

Il rappresentante della Malesia, nella stessa occasione, dichiarò che la principale criticità relativa alla *responsibility to protect* resta proprio il pericolo di una sua implementazione selettiva e parziale – altro problema derivante dall’assenza di linee guida comuni e universalmente accettate per la *responsibility to protect*.¹⁴³

La preoccupazione maggiore degli Stati circa l’implementazione del terzo pilastro della R2P, in assenza di standard condivisi che ne regolino l’applicazione, è dunque proprio quella di un utilizzo di questo principio come pretesto per perseguire obiettivi politici diversi dal fine di salvaguardare la popolazione da gravi violazioni dei diritti umani.¹⁴⁴

¹³⁵ V.P. NANDA, *The Future* cit., p.40.

¹³⁶ *World Summit Outcome*, UN Doc. A/RES/60/1 del 16 settembre 2005.

¹³⁷ *ibidem*.

¹³⁸ *ibidem*, 139.

¹³⁹ *ibidem*.

¹⁴⁰ International commission on intervention and state sovereignty, *Responsibility to Protect*, 2001, www.responsibilitytoprotect.org.

¹⁴¹ V.P. NANDA, *The Future* cit., p.41.

¹⁴² *Press Release, General Assembly, World Not Fulfilling “Never Again” Vow*, UN Press Release GA/11270 del 5 settembre 2012.

¹⁴³ *Statement by H.E. Ambassador Hussein Haniff, Permanent Representative of Malaysia to the United Nations on “Responsibility to Protect” at the Interactive Dialogue at CR4 (NLB) of the United Nations New York*, 5 settembre 2012, www.globalr2p.org.

¹⁴⁴ V.P. NANDA, *The Future* cit., pp. 39-40; v. anche R. HAMILTON, *The Responsibility to Protect: from Document to Doctrine – But What of Implementation?*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2006, p.292, nell’affermare che la R2P è solo una “copertura per legittimare le tendenze neo-colonialiste delle maggiori potenze”.

A conclusione del già menzionato rapporto del 2012,¹⁴⁵ il Segretario generale ha dichiarato che, sebbene il principio della *responsibility to protect* abbia ricevuto ampia approvazione nell'ambito delle Nazioni Unite e sia stato più volte invocato sia dall'Assemblea generale che dal Consiglio di sicurezza, persistono ancora delle controversie riguardo alcuni aspetti della sua implementazione – specialmente per quanto riguarda l'impiego di strumenti coercitivi.¹⁴⁶ Prendendo atto del fatto che nel corso dell'intervento della NATO in Libia - avvenuto in nome della *responsibility to protect* – molti civili avessero perso la vita, il Segretario generale ha sottolineato l'importanza, per gli attori militari che intervengono in nome di tale principio, di “prendere ogni precauzione necessaria per evitare situazioni che mettono a rischio i civili”.¹⁴⁷ Inoltre, il Segretario generale ha ricordato che in tutte le situazioni “non dobbiamo perdere di vista il nostro comune obiettivo - la protezione della popolazione dal genocidio, dai crimini di guerra, dalla pulizia etnica e dai crimini contro l'umanità – e dobbiamo individuare una strategia comune e percorribile per perseguire tale obiettivo”.¹⁴⁸

L'aspetto più controverso della *responsibility to protect*, che rappresenta peraltro il maggiore ostacolo all'applicazione di tale dottrina, è rappresentato proprio dalla natura giuridica dubbia di tale principio. Infatti, la dottrina internazionale si è ampiamente interrogata sulla natura del concetto di *responsibility to protect*, domandandosi se si trattasse di un principio non vincolante, di una norma emergente di diritto consuetudinario o di una vera e propria norma ormai pienamente affermatasi.¹⁴⁹

Parte della dottrina ha affermato che “il diritto internazionale pone un dovere giuridico e una responsabilità su tutte le nazioni e sul Consiglio di sicurezza”¹⁵⁰ per proteggere le vittime di gravi atrocità e prevenire il verificarsi di queste ultime, considerando la R2P una vera e propria norma giuridicamente vincolante.

Il rapporto dell'ICISS, tuttavia, affermava nel 2001 che la *responsibility to protect* fosse “un principio guida emergente”, non ancora provvisto degli elementi necessari per essere considerato parte del diritto internazionale consuetudinario ma supportato da una crescente prassi tra gli Stati della Comunità internazionale, che affondava le sue radici in diversi trattati internazionali come i trattati sui diritti umani, la Convenzione sul genocidio del 1948, le Convenzioni di Ginevra del 1949 e lo Statuto della Corte Penale Internazionale.¹⁵¹

La possibilità che la *responsibility to protect* diventi una norma di diritto internazionale consuetudinario è stata contemplata da parte della dottrina, ma la visione prevalente sembra essere quella di chi la considera una norma ‘candidata’ a diventare parte del diritto consuetudinario, e non già appartenente ad esso.¹⁵²

¹⁴⁵ Assemblea generale, *Report of the Secretary-General, Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response*, UN Doc. A/66/874 del 25 luglio 2012.

¹⁴⁶ *ibidem*, 59.

¹⁴⁷ *ibidem*, 55.

¹⁴⁸ *ibidem*, 48.

¹⁴⁹ Per le posizioni più estreme in dottrina sulla *responsibility to protect*: D. ARONOFSKY, *The International Legal Responsibility to Protect Against Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity: Why National Sovereignty Does Not Preclude Its Exercise*, in *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 2007, p.317 (affermando che il diritto internazionale pone un dovere e una responsabilità in capo a tutti gli Stati e al Consiglio di sicurezza per proteggere le vittime di genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità, accettando anche la possibilità che uno Stato che fallisce nel rispettare la propria responsabilità rinunci alla sua sovranità e possa diventare oggetto di un intervento militare con o senza l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza); M. AYOUB, *Humanitarian Intervention and State Sovereignty*, in *International Journal of Human Rights*, 2006, p.81 (criticando, anche senza far riferimento al recente rapporto rilasciato dall'ICISS nel 2001, sia il ‘nuovo interventismo’ degli anni '90 che l'uso della nozione di ‘sovranità come responsabilità’).

¹⁵⁰ D. ARONOFSKY, *The International Legal Responsibility to Protect*, cit., p.317.

¹⁵¹ International commission on intervention and state sovereignty, *Responsibility to Protect*, 2001, www.responsibilitytoprotect.org, par. 2.24-2.27, 6.17.

¹⁵² M. MATTHEWS, *Tracking the Emergence of a New International Norm: The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur*, in *Boston College International & Comparative Law Review*, 2008, p.137; J. BRUNNÉE, S.J. TOOPE, *Norms, Institutions and UN Reform: The Responsibility to Protect*, in *Journal of International Law & International Relations*, 2006,

Parte della dottrina ha poi sottolineato come il concetto di *responsibility to protect* riunisca in realtà diverse componenti, alcune delle quali hanno già una base giuridica nel diritto internazionale.¹⁵³ La stessa ICISS aveva già fatto riferimento a diversi regimi giuridici preesistenti come basi della *responsibility to protect*, incluso il principio della sovranità statale, la responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, così come le norme sui diritti umani e il diritto umanitario.¹⁵⁴ La *responsibility to protect*, come molti hanno sottolineato, espande la nozione preesistente di ‘intervento umanitario’, ormai ben radicata nella prassi della Comunità internazionale.¹⁵⁵ Sin dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, la nozione di intervento umanitario è oggetto di numerosi dibattiti, in quanto comporta un inevitabile contrasto tra due principi fondamentali del diritto internazionale: da un lato, il divieto dell’uso della forza armata e dall’altro la tutela dei diritti umani.¹⁵⁶ Il Consiglio di sicurezza, con diverse risoluzioni, ha consolidato poi la prassi di qualificare gravi violazioni dei diritti umani come minacce o violazioni della pace e della sicurezza internazionale, autorizzando su questa base l’intervento armato degli Stati.¹⁵⁷ Il terzo pilastro della *responsibility to protect* si basa evidentemente sull’assunto – alla base della nozione di ‘intervento umanitario’ – per cui l’impiego della forza armata con lo scopo di proteggere una popolazione da gravi violazioni dei diritti umani sia legittimo e consentito. Tuttavia, la nozione di *responsibility to protect* è più ampia rispetto al mero intervento umanitario in quanto, come si è visto, non include solamente degli elementi di reazione a gravi violazioni dei diritti umani, ma anche elementi di prevenzione, oltre a comprendere in sé anche la responsabilità primaria dello Stato nei confronti dei propri cittadini. Dunque, la formulazione innovativa del concetto di *responsibility to protect* da parte dell’ICISS non toglie che questo includa al suo interno obblighi già imposti dal diritto internazionale, che gli Stati sono chiamati a rispettare indipendentemente dalla natura giuridica della R2P.¹⁵⁸ La *responsibility to protect*, alla luce di queste considerazioni, può essere dunque considerata non come una norma monolitica ma come “un concetto sfaccettato composto da diversi elementi”.¹⁵⁹ Se da un lato, dunque, alcuni elementi della *responsibility to protect* sono effettivamente traducibili in specifici obblighi in diritto internazionale, dall’altro risulta tuttavia complesso tradurre in un’unica norma un concetto così composito che si presenta piuttosto, come molti hanno sottolineato, come una cornice costruita per la prevenzione e il contenimento di gravi violazioni dei diritti umani.¹⁶⁰

p.2; C.STAHN, *Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?*, in *American Journal of International Law*, 2007, p.99 (considerando la R2P come uno slogan politico anziché come una norma giuridica).

¹⁵³ A.J. BELLAMY, R. REIKE, *The Responsibility to Protect and International Law*, in *Global Responsibility to Protect*, 2010, p.267 (suggerendo che la R2P è considerabile come un “impegno politico ad agire secondo credenze morali condivise, la maggior parte delle quali è già incorporata nel diritto internazionale”); J. BRUNNÉE, S.J. TOOPE, *Norms, Institutions and UN Reform: The Responsibility to Protect*, in *Journal of International Law & International Relations*, 2006, p.2 (affermando che “il concetto di R2P esplicita semplicemente ciò che il diritto internazionale già richiede”).

¹⁵⁴ International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, 2001, X.

¹⁵⁵ La nozione di intervento umanitario è stata alla base di numerosi interventi armati dagli anni ’90 in poi, come l’intervento degli Stati Uniti in protezione dei curdi iracheni dopo la Guerra del Golfo o l’intervento della NATO in Kosovo.

¹⁵⁶ F. FRANCONI, C. BAKKER, *Responsibility to Protect: Humanitarian Intervention and Human Rights. Lessons from Libya to Mali*, 2013, disponibile su www.transworld.eu

¹⁵⁷ Ad esempio, con la risoluzione 770 (1992), relativa alla Jugoslavia, 794 (1992) relativa alla Somalia e 940 (1994) relativa ad Haiti. Riguardo tale interpretazione dell’articolo 39 della Carta, si veda A.S KOLB, *The Un Security Council Members’ Responsibility to protect. A legal analysis*, Berlino, 2017, p.11; L. BOISSON DE CHAZOURNES, L. CONDORELLI, *De la ‘responsabilité de protéger’ ou d’une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2006, p.11; W.A. SCHABAS, *Genocide in international law: the crime of crimes*¹, Cambridge, 2000, p. 498.

¹⁵⁸ A.S. KOLB, *The Un Security Council Members’ Responsibility to Protect. A legal analysis*, Berlino, 2017.

¹⁵⁹ C. STAHN, *Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?*, in *American Journal of International Law*, 2007, p.99.

¹⁶⁰ M. PAYANDEH, *With Great Power Comes Great Responsibility? The Concept of the Responsibility To Protect Within the Process of International lawmaking*, in *Yale Journal of International Law*, vol. 35, 2010, p.482, www.digitalcommons.law.yale.edu.

Effettivamente, gli Stati della Comunità internazionale hanno osservato molta cautela nel documento conclusivo del *summit* di New York del 2005, scegliendo di parlare di ‘responsabilità’ anziché di ‘obbligo’, termine che pure era stato proposto dall’allora Segretario generale Kofi Annan.

Un’ulteriore difficoltà nel tradurre la *responsibility to protect* in una norma giuridica vincolante di diritto internazionale risiede proprio nella scelta dell’espressione ‘responsabilità’: con questo termine, infatti, in diritto internazionale si indica principalmente la responsabilità di uno Stato per la commissione di un illecito internazionale, dalla quale conseguentemente derivano determinati obblighi (la cessazione dell’illecito o le riparazioni, ad esempio).¹⁶¹

Nel caso del terzo pilastro della *responsibility to protect*, invece, si parla di responsabilità della Comunità internazionale non in relazione alla commissione di un illecito da parte di quest’ultima bensì da parte di uno Stato terzo – o di terzi nel territorio di uno Stato che non è in grado di proteggere la propria popolazione – creando non pochi problemi nella caratterizzazione giuridica del concetto di R2P.

Un ulteriore aspetto da considerare ai fini della classificazione giuridica della R2P, poi, consiste nel fatto che nessuno dei documenti che hanno contribuito a delineare questa dottrina può essere considerato come uno strumento giuridicamente vincolante: non sono giuridicamente vincolanti le dichiarazioni dell’Assemblea generale, i rapporti del Segretario generale, il già menzionato rapporto dell’ICISS del 2001, i rapporti dell’*High Level Panel on Threats, Challenges and Change*, né il documento adottato dagli Stati membri delle Nazioni Unite a termine del *summit* di New York del 2005.

Malgrado il Consiglio di sicurezza abbia accolto l’esito del *summit* di New York con un’apposita risoluzione¹⁶², nel 2006, il documento adottato nel 2005 non è un accordo vincolante ma ha semplicemente la forma di un impegno politico; riguardo al terzo pilastro della R2P, nel documento conclusivo i membri delle Nazioni Unite hanno solo dichiarato di essere “pronti ad agire collettivamente, in maniera tempestiva e decisa, attraverso il Consiglio di sicurezza e in conformità alla Carta [...] caso per caso”,¹⁶³ senza menzionare obblighi o doveri, come si è visto.

Ad ogni modo, se pur si considera la *responsibility to protect* come un “principio guida emergente”¹⁶⁴, ciò non toglie che se questo possa “in futuro diventare una nuova norma di diritto internazionale consuetudinario”¹⁶⁵ ed essere riconosciuto come tale. A questo scopo risulta di fondamentale importanza la prassi della Comunità internazionale – indispensabile per attribuire l’elemento della *diuturnitas* alla pratica della *responsibility to protect* – e quella dei principali organi rappresentativi delle organizzazioni internazionali, come l’Assemblea generale, per dar prova dell’*opinio juris ac necessitatis* degli Stati nei riguardi della dottrina della R2P.

Se la prassi della Comunità internazionale è un elemento fondamentale per una futura classificazione della *responsibility to protect* come norma di diritto internazionale consuetudinario, la recente prassi in occasione di vere e proprie catastrofi umanitarie – come la crisi in Siria, che procede ormai da sette anni – sembra andare nella direzione opposta, dimostrando l’incapacità degli Stati di agire collettivamente in nome di tale principio.¹⁶⁶

¹⁶¹ *ivi*.

¹⁶² Consiglio di sicurezza, risoluzione n.1674 (2006) del 28 aprile 2006; la risoluzione dichiara che il Consiglio “riafferma le previsioni [...] del documento conclusivo del summit del 2005 riguardanti la responsabilità di proteggere le popolazioni da genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l’umanità”.

¹⁶³ *World Summit Outcome*, UN Doc. A/RES/60/1 del 16 settembre 2005, par.139.

¹⁶⁴ International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, 2001, 50.

¹⁶⁵ *ibidem*.

¹⁶⁶ J. BRUNNÉE, S.J. TOOPE, *Norms, Institutions and UN Reform*, cit., p.13.

2.3 Caso studio: la (mancata) applicazione della ‘responsibility to protect’ in Siria e il veto di Cina e Russia

Nella primavera del 2011 una scia di proteste e di agitazioni contro le vessazioni dei governi e delle forze di polizia locali – nota, nel linguaggio giornalistico, come ‘primavera araba’ – ha interessato diversi Paesi in Africa e in Medio-Oriente; le proteste, partite dalla Tunisia nel dicembre del 2010, si sono estese rapidamente all’Egitto, al Marocco, alla Giordania e alle varie monarchie del Golfo per poi esplodere anche in Libia nel febbraio 2011.¹⁶⁷

Nel marzo 2011 anche la Siria è stata interessata da proteste - inizialmente su piccola scala - che hanno avuto origine in aree marginali del Paese.¹⁶⁸ Queste agitazioni, provocate da una serie di problematiche come la povertà rurale, la corruzione, la ridotta libertà di espressione o le richieste di rilascio dei prigionieri politici,¹⁶⁹ sono aumentate in intensità e proporzioni di fronte al ritardo delle risposte del regime di Assad, il quale anziché avanzare concessioni alla popolazione iniziò a reprimere brutalmente le manifestazioni pacifiche.¹⁷⁰

Mentre le agitazioni che hanno avuto luogo in Tunisia e in Egitto si sono concluse con la vittoria dei manifestanti e con un cambio di regime, in Libia e in Siria hanno incontrato una dura repressione da parte dell’esercito e si sono protratte nei mesi e negli anni a seguire, trasformandosi in vere e proprie guerre civili. La guerra civile in Siria ha presto assunto proporzioni più ampie con l’intervento di altri Stati a fianco rispettivamente delle forze governative di Assad (Iran e Russia) e dei ribelli (Arabia Saudita e Qatar, che vendevano armi ai ribelli).¹⁷¹

La situazione in Siria si fece sempre più complessa nel corso dei mesi, da un lato con la presenza di gruppi terroristici che approfittando del disordine penetrarono con più forza nel tessuto sociale siriano¹⁷², e dall’altro con l’organizzazione dei ribelli siriani in una Coalizione nazionale siriana – presto riconosciuta da alcuni Stati come unico e legittimo rappresentante del popolo siriano¹⁷³.

Malgrado l’orrore della Comunità internazionale dinanzi alle notizie dei massacri della popolazione civile, dell’utilizzo di bambini come scudi umani e in generale della catastrofe umanitaria, la paralisi dell’ONU è risultata evidente. La Russia e la Cina hanno ripetutamente bloccato l’adozione di risoluzioni da parte del Consiglio di sicurezza, volte a stabilire sanzioni più incisive e misure più dure nei confronti del regime siriano.¹⁷⁴

A partire dall’inizio delle ostilità, numerosi rapporti prodotti da organizzazioni non governative e dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite hanno testimoniato non solo l’incapacità, da parte del governo siriano, di proteggere la popolazione da “genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini

¹⁶⁷ V.P. NANDA, *The Future* cit., pp.14-15.

¹⁶⁸ *United Nations, Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/S-17/2/Add.1, 23 novembre 2011, par.26.

¹⁶⁹ *Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/S-17/2/Add.1 del 23 novembre 2011, par. 27.

¹⁷⁰ *United Nations, Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/S-17/2/Add.1, 23 novembre 2011, par. 27; *United Nations, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/18/53, 15 settembre 2011, par. 26.

¹⁷¹ V.P. NANDA, *The Future* cit., p.15.

¹⁷² Si assistette specialmente alla rapida ascesa dell’ISIS, che riuscì in breve tempo a conquistare importanti porzioni di territorio proclamando la nascita dello Stato islamico di Siria e del Levante (ISIL).

¹⁷³ Nel dicembre 2012 Francia, Regno Unito, Stati Uniti e Turchia, oltre alle monarchie del Golfo, riconobbero la Coalizione nazionale siriana come unico e legittimo rappresentante del popolo siriano.

¹⁷⁴ V.P. NANDA, *The Future* cit.

contro l'umanità",¹⁷⁵ ma anche che le stesse forze governative si erano rese responsabili di crimini di guerra e di gravi violazioni dei diritti umani come attacchi contro i civili, omicidio e violenze sessuali.¹⁷⁶ Infatti, il 27 giugno del 2012, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani espresse la sua preoccupazione circa i metodi utilizzati dalle forze governative per riconquistare aree occupate dai ribelli, rilevando la commissione, in Siria, di "crimini di guerra e contro l'umanità".¹⁷⁷

Nel luglio del 2012, Human Rights Watch denunciò la politica di tortura e di trattamenti degradanti seguita dalle agenzie di *intelligence* poste a gestione di diversi centri di detenzione in Siria, basandosi sulla testimonianza diretta di almeno 200 ex detenuti provenienti da 27 centri diversi.¹⁷⁸

Dinanzi alle testimonianze allarmanti di quanto stava avvenendo in Siria, il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite invitò l'Alto Commissario per i Diritti Umani a istituire una *fact-finding mission* che indagasse su tutte le presunte violazioni del diritto internazionale umanitario avvenute in Siria dal marzo 2011, quando le ostilità avevano avuto inizio.¹⁷⁹

Durante la sua 17esima sessione, il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite esaminò il rapporto della *fact-finding mission* ed espresse la necessità di "istituire urgentemente una Commissione d'inchiesta internazionale indipendente" allo scopo di approfondire le ricerche sulle presunte violazioni dei diritti umani in Siria.¹⁸⁰ La Commissione ha emesso diversi rapporti nel corso dei mesi¹⁸¹, a partire dal primo risalente al 23 novembre 2011.

Nel primo rapporto, la Commissione ha espresso forte preoccupazione rispetto alla possibilità che, a partire dal marzo del 2011, gravi violazioni dei diritti umani (tortura, violenza sessuale, omicidio, imprigionamento o altre gravi limitazioni della libertà personale, sparizioni forzate) e crimini di guerra avessero avuto luogo in Siria dall'inizio del conflitto.

La Commissione è stata costretta a raccogliere informazioni da ONG, organizzazioni regionali e individui provenienti dalle zone interessate, vedendosi negare – nonostante le ripetute richieste – l'accesso a numerose aree colpite dal conflitto.¹⁸²

Nel secondo rapporto trasmesso il 22 febbraio del 2012, la Commissione dichiarò espressamente che "il governo siriano ha manifestamente fallito nella sua responsabilità di proteggere la popolazione; le sue forze hanno commesso ampie, sistematiche e gravi violazioni dei diritti umani, che ammontano a crimini contro l'umanità, con l'apparente consapevolezza e consenso dei più alti livelli dello Stato".

Dinanzi alla manifesta incapacità del governo siriano di rispondere alla propria *responsibility to protect* e di fronte a manifeste e gravi violazioni dei diritti umani, la Comunità internazionale avrebbe dovuto reagire in nome del terzo pilastro della *responsibility to protect*.¹⁸³

¹⁷⁵ *World Summit Outcome*, UN Doc. A/RES/60/1 del 16 settembre 2005.

¹⁷⁶ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/21/50 del 16 agosto 2012; Global Center for the Responsibility to Protect, *Current Crisis: Mass Atrocity Crimes are Occurring and Urgent Action is Needed: Syria*, 10 gennaio 2012, www.globalr2p.org ("la violenza statale contro i civili in Siria costituisce un crimine contro l'umanità da parte della Repubblica Araba Siriana").

¹⁷⁷ Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Pillay Warns of Consequences Under International Law as Syria Conflict Escalates*, 27 giugno 2012, www.ohchr.org.

¹⁷⁸ Human Rights Watch, *Torture Archipelago: Arbitrary Arrests, Torture and Enforced Disappearances in Syria's Underground Prisons Since March 2011*, 2012, www.hrw.org.

¹⁷⁹ Consiglio dei diritti umani, UN Doc. A/HRC/RES/S-16/1 del 29 aprile 2011, www.ohchr.org.

¹⁸⁰ Consiglio dei diritti umani, UN Doc. A/HRC/S-17/2 del 23 novembre 2011, www.ohchr.org.

¹⁸¹ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/S-17/2 del 23 novembre 2011; UN Doc. A/HRC/19/69 del 22 febbraio 2012;

Consiglio dei diritti umani, *Oral Update of the Indep. Int'l Comm'n of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/20/CRP.1 del 26 giugno 2012.

¹⁸² Per i rapporti della Commissione da cui si rileva l'informazione in questione, vedere UN Docs A/HRC/S-17/2; A/HRC/19/69; A/HRC/21/50.

¹⁸³ Segretario generale, UN Doc. A/RES/63/677 del 19 gennaio 2009, IV, 49-66.

Tuttavia, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite è stato paralizzato, nelle sue decisioni sulla questione siriana, dal veto di due membri permanenti per un totale di 13 volte dal 2011 ad oggi.¹⁸⁴

Il Consiglio di sicurezza affrontò la questione siriana per la prima volta nell'aprile 2011;¹⁸⁵ durante le prime riunioni del Consiglio dedicate alla crisi siriana emersero subito delle profonde divisioni tra Stati Uniti ed Europa da un lato – i quali condannavano l'uso della forza contro i civili per reprimere manifestazioni pacifiche¹⁸⁶ - e la Federazione Russa dall'altro.

La Russia espresse da subito il proprio supporto nei confronti del governo di Assad e degli sforzi di quest'ultimo per mantenere l'ordine in Siria, rigettando ogni proposta di interferire con la situazione siriana.¹⁸⁷ Francia, Germania, Portogallo e Regno Unito presentarono agli altri membri del Consiglio di sicurezza una risoluzione che, senza contenere alcuna sanzione per il governo siriano, condannava le “sistematiche violazioni dei diritti umani [...] da parte delle autorità siriane” e chiedeva una “cessazione immediata della violenza” e “un'indagine imparziale e affidabile”.¹⁸⁸ La bozza non fu mai messa ai voti a causa della continua opposizione della Federazione Russa e del rifiuto da parte di Brasile, Cina, India e Sudafrica di supportare persino una versione più morbida della stessa risoluzione.¹⁸⁹

Il 3 agosto del 2011, uno *statement* del Presidente del Consiglio di sicurezza – adottato per *consensus* con la sola astensione del Libano - condannava “le diffuse violazioni dei diritti umani e l'uso della forza contro i civili da parte delle autorità siriane”.¹⁹⁰

Dopo mesi di negoziazioni, il 4 ottobre 2011 una bozza di risoluzione sponsorizzata dai Paesi europei¹⁹¹ fu rigettata dal veto di Russia e Cina dopo aver ricevuto 9 voti positivi e 4 astensioni; la bozza di risoluzione proponeva delle sanzioni nei confronti della Siria, incluso un embargo sugli armamenti e limitazioni ai viaggi.

Vista l'immobilità del Consiglio di sicurezza, diversi Stati – singolarmente o entro organizzazioni regionali – adottarono sanzioni nei confronti del regime siriano.¹⁹²

Dopo il veto russo-cinese alla risoluzione del 4 ottobre 2011, il Consiglio di sicurezza tentò nuovamente di intervenire con una nuova risoluzione il 4 febbraio 2012¹⁹³ in seguito al sanguinoso assedio della città di Homs, nel quale hanno perso la vita circa 260 persone. Anche stavolta, Cina e Russia bloccarono con

¹⁸⁴ La Federazione Russa ha posto il veto sulla questione siriana 13 volte dal 2011 al 2018, 8 delle quali singolarmente e 5 assieme alla Cina, altro membro permanente del Consiglio, www.un.org.

¹⁸⁵ il 21 aprile 2011 si tenne una riunione del Consiglio di sicurezza dedicata alla situazione in Medio Oriente – inclusa la Palestina – mentre sei giorni dopo una riunione del Consiglio fu dedicata interamente alla questione siriana: v. 6520th Mtg., UN Docs. S/PV.6520 and S/PV.6520, 21 aprile 2011; 6524th Mtg., UN Doc. S/PV.6524, 27 aprile 2011. Sulla risposta del Consiglio di sicurezza durante il primo anno della crisi siriana, S. MOHAMED, *The U.N. Security Council and the Crisis in Syria*, 2012, www.asil.org.

¹⁸⁶ *United States, Statement in the Security Council, 6520th Mtg.*, 21 April 2011, UN Doc. S/PV.6520; *United Kingdom, Statement in the Security Council, 6520th Mtg.*, 21 April 2011, UN Doc. S/PV.6520; *France, Statement in the Security Council, 6520th Mtg.*, 21 April 2011, UN Doc. S/PV.6520; *Germany, Statement in the Security Council, 6520th Mtg.*, 21 April 2011, UN Doc. S/PV.6520.

¹⁸⁷ *Russian Federation, Statement in the Security Council, 6520th Mtg.*, 21 April 2011, UN Doc. S/PV.6520; *Russian Federation, Statement in the Security Council, 6524th Mtg.*, 26 April 2011, UN Doc. S/PV.6524; (la Federazione Russa avvisò gli altri membri del Consiglio che l'interferenza di Stati terzi nella situazione siriana avrebbe potuto mettere a rischio la sicurezza regionale).

¹⁸⁸ International Crisis Group, *Report n.109, Popular Protest in North Africa and the Middle East (VII): The Syrian Regime's Slow-Motion Suicide*, 13 luglio 2011, www.crisisgroup.org.

¹⁸⁹ *ibidem*.

¹⁹⁰ *UN Press Release, Security Council, in Statement, Condemns Syrian Authorities for 'Widespread Violations of Human Rights, Use of Force against Civilians'*, UN Press Release SC/10352 del 3 agosto 2011.

¹⁹¹ Consiglio di sicurezza, risoluzione n.612 (2011) del 4 ottobre 2011.

¹⁹² *United Nations, Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/S-17/2/Add.1, 23 novembre 2011, par. 36 (nel maggio 2011 l'Unione Europea decise di imporre delle sanzioni mirate, alcune delle quali furono rivolte allo stesso presidente siriano Bashar al-Assad, e ordinò la sospensione di tutti i programmi di aiuto alla Siria per i successivi mesi. Anche gli Stati Uniti e il Qatar adottarono delle sanzioni contro il regime siriano).

¹⁹³ Consiglio di sicurezza, risoluzione n.77 (2012) del 4 febbraio 2012.

il proprio veto l'adozione della risoluzione, che proponeva sanzioni più stringenti nei confronti del regime di Assad.¹⁹⁴

Il 26 marzo 2012, il governo siriano accettò la proposta in sei punti¹⁹⁵ avanzata da Kofi Annan, nominato *Joint Special Envoy* per la Siria dalla Lega Araba e dal Segretario generale delle Nazioni Unite.¹⁹⁶

Ancora una volta, tuttavia, il regime di Assad finì per non implementare il piano accettato, il quale prevedeva che tutte le parti accettassero di contribuire ad un “processo politico, condotto dalla Siria, per realizzare le legittime aspirazioni e gli interessi del popolo siriano”; “interrompere i combattimenti tramite un cessate il fuoco supervisionato dalle Nazioni Unite per proteggere i civili e stabilizzare il Paese”; “assicurare l'accesso agli aiuti umanitari, inclusa una pausa giornaliera di due ore per consentire l'accesso degli aiuti”.¹⁹⁷

Il 14 aprile 2012, il Consiglio riuscì ad approvare all'unanimità una risoluzione, con la quale si decise l'invio di una squadra di osservatori militari disarmati che vigilasse sull'attuazione di una cessazione totale della violenza in tutte le sue forme da tutte le parti del conflitto. Il Governo siriano accettò la soluzione fintanto che questa rispettasse la sovranità siriana.¹⁹⁸

Tuttavia, neanche dopo questa risoluzione il cessate il fuoco è stato rispettato e il conflitto è andato avanti, aumentando anzi di intensità e ampiezza col passare dei mesi. Il 21 aprile 2012, il Consiglio è riuscito ad approvare all'unanimità un'ulteriore risoluzione, nella quale stabilì l'invio di una nuova missione, per novanta giorni,¹⁹⁹ allo scopo di supervisionare il cessate il fuoco e l'implementazione della risoluzione 2042, dispiegando 300 osservatori disarmati.²⁰⁰

Tutti gli sforzi del Consiglio risultarono vani anche in questo caso; il 19 luglio 2012, un'altra risoluzione – con la quale il Consiglio proponeva ulteriori sanzioni per Damasco – ricevette il veto della Russia e della Cina.²⁰¹

La paralisi del Consiglio di sicurezza fu, a questo punto, ampiamente criticata.²⁰²

In una risoluzione adottata il 3 agosto 2012, l'Assemblea generale espresse grave preoccupazione dinanzi “al fallimento del Consiglio di sicurezza nell'accordarsi su misure in grado di assicurare l'osservanza delle sue decisioni da parte del governo siriano”.²⁰³

Inoltre, la risoluzione incoraggiava il Consiglio di sicurezza ad adottare misure adeguate per far sì che chi avesse commesso violazioni dei diritti umani considerabili crimini contro l'umanità in Siria fosse ritenuto responsabile delle sue azioni. Kofi Annan, dinanzi a una crisi apparentemente irrisolvibile e alla continua inattività del Consiglio di sicurezza, si ritirò dall'incarico di *Joint Special Envoy* per la Siria il 2 agosto 2012.²⁰⁴

Alla scadenza del mandato dell'UNSMIS, il Consiglio di sicurezza tornò ad assumere il ruolo di un osservatore passivo.²⁰⁵ Nei mesi seguenti, il Consiglio si limitò ad esprimere il suo appoggio alla

¹⁹⁴ *ivi*.

¹⁹⁵ Segretario generale, *Syrian Government Accepts UN-Arab League Envoy's Six-Point Plan to End Crisis*, del 27 marzo 2012, www.un.org.

¹⁹⁶ Segretario generale, *UN and Arab League Appoint Joint Envoy to Deal With Crisis*, del 23 febbraio 2012, www.un.org.

¹⁹⁷ Consiglio di sicurezza, risoluzione n.2042 (2012) del 14 aprile 2012.

¹⁹⁸ *UN Press Release, Security Council Unanimously Adopts Resolution 2042 (2012), Authorizing Advance Team to Monitor Ceasefire in Syria: Syria's Representative Pledges Support for Mission, Stresses Sovereignty*, UN Press Release SC/10609 del 14 aprile 2012.

¹⁹⁹ UNSMIS, United Nations Supervision Mission in Syria.

²⁰⁰ Consiglio di sicurezza, risoluzione n.2043 (2012) del 21 aprile 2012.

²⁰¹ Segretario generale, *Security Council fails to adopt resolution on Syria*, 19 luglio 2012, www.un.org.

²⁰² Amnesty International, *Syria: Security Council Vote Will Embolden Violators*, 19 luglio 2012, www.amnesty.org;

J. L. DIAZ, *The Security Council's Syria Shame*, 2 agosto 2012, www.cnn.com.

²⁰³ Assemblea generale, UN Doc A/RES/66/253 B del 3 agosto 2012.

²⁰⁴ R. GLADSTONE, *Resign as Envoy to Syria, Annan Casts Wide Blame*, in *New York Times*, 2 agosto 2012, www.nytimes.com.

²⁰⁵ A.S. KOLB, *The Un Security Council cit.*, p.493.

collaborazione tra le Nazioni Unite e la Lega Araba²⁰⁶ o a condannare attacchi terroristici²⁰⁷ attraverso *statement* presidenziali o dichiarazioni stampa.

Nel frattempo, altre bozze di risoluzione continuarono ad essere bloccate dal veto della Federazione Russa e della Cina.²⁰⁸

Il successore di Annan nel ruolo di *Joint Special Envoy*, Lakhdar Brahimi, nel gennaio 2013 sollecitò il Consiglio di sicurezza, chiedendogli di prendere iniziativa per agevolare un dialogo tra il governo siriano e l'opposizione.²⁰⁹

Anche la Corte penale internazionale chiese al Consiglio di sicurezza di prendere urgentemente delle misure adeguate nei confronti della situazione in Siria,²¹⁰ e la stessa richiesta fu avanzata da 57 Stati membri delle Nazioni Unite in una lettera rivolta al Segretario generale nel gennaio 2013.²¹¹ Ugualmente, l'Assemblea generale sottolineò l'importanza di assicurare la punibilità dei responsabili di crimini di guerra e di crimini contro l'umanità, incoraggiando il Consiglio a prendere adeguate misure a questo scopo, con una risoluzione del maggio 2013.²¹²

Nella primavera del 2013, da nuove consultazioni iniziarono ad emergere prove che confermavano l'impiego di armi chimiche in bombardamenti contro la popolazione civile in Siria; il governo siriano e l'opposizione iniziarono ad accusarsi vicendevolmente di aver utilizzato queste armi.²¹³

A questo punto la paralisi del Consiglio divenne ancora più intollerabile agli occhi della Comunità internazionale, dinanzi a tali atrocità nei confronti della popolazione siriana.

Il Segretario generale decise allora l'invio di una nuova missione in Siria, che verificasse l'impiego di armi chimiche nei bombardamenti contro la popolazione.²¹⁴ Il Presidente del Consiglio di sicurezza dichiarò che tutti i membri del Consiglio concordavano nel ritenere che "ogni uso di armi chimiche da parte di qualsiasi fazione, sotto ogni circostanza, costituisce una violazione del diritto internazionale".²¹⁵

Ciononostante, il Consiglio continuava ad essere bloccato dal veto – e dalla minaccia dello stesso – di Cina e Russia, generando un *impasse* intollerabile agli occhi della Comunità internazionale che portò, nell'agosto 2013, all'ipotesi statunitense di un intervento – a fianco di tradizionali alleati come Francia, Regno Unito e Turchia – contro alcune basi militari siriane.²¹⁶ Se si considera il terzo pilastro della *responsibility to protect*, il ricorso alla forza armata è effettivamente una possibilità contemplabile nel caso in cui tutti gli altri mezzi diplomatici si siano rivelati inutili a porre fine a crimini contro l'umanità e crimini di guerra; tuttavia, in questo caso si trattava di un intervento non autorizzato dal Consiglio di sicurezza, e per questa ragione molti Paesi si rifiutarono di intervenire.²¹⁷ L'ipotesi dell'intervento non autorizzato dal Consiglio di sicurezza fu, dunque, presto accantonata dagli Stati Uniti poiché non ottenne il sostegno indispensabile dei Parlamenti nazionali.

Messa da parte per il momento l'ipotesi dell'intervento militare in Siria e superato, almeno provvisoriamente, l'ostruzionismo esercitato dalla Federazione Russa nei mesi passati, Stati Uniti e

²⁰⁶ *Statement by the President of the Security Council*, UN Doc. S/PRST/2012/20 del 26 settembre 2012.

²⁰⁷ Consiglio di sicurezza, *Security Council Press Statement on Terrorist Attacks in Aleppo*, UN Doc. SC/10784 del 5 ottobre 2012.

²⁰⁸ Security Council Report, *Chronology of Events: Syria*, www.securitycouncilreport.org.

²⁰⁹ *ibidem*.

²¹⁰ A.S. KOLB, *The Un Security Council* cit., p. 494

²¹¹ *Letter dated 14 January 2013 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of Switzerland to the United Nations addressed to the Secretary-General*, UN Doc. A/67/694-S/2013/19, del 14 gennaio 2013.

²¹² Assemblea generale, *The situation in the Syrian Arab Republic*, GA Res. 67/262, del 15 maggio 2013, par. 8-9.

²¹³ *Security Council Report, Chronology of Events: Syria*, www.securitycouncilreport.org.

²¹⁴ Segretario generale, *Letter dated 22 March 2013 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council*, UN Doc. S/2013/184, 22 marzo 2013.

²¹⁵ UN News, www.news.un.org.

²¹⁶ E. SCISO, *I crimini in Siria, la Responsibility to Protect e l'esercizio del veto nel Consiglio di sicurezza*, in N. RONZITTI, E. SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia, possibili equilibri e le sfide del diritto internazionale*, Torino, 2018, p.23.

²¹⁷ Ad esempio, in quell'occasione i Ministri degli esteri e della difesa italiani dichiararono che l'Italia sarebbe intervenuta in Siria solo a seguito di un'autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza.

Federazione Russa si accordarono allora su un piano per l'eliminazione delle armi chimiche siriane, che trasmisero al Consiglio di sicurezza il 19 settembre 2013.²¹⁸

Difatti, nell'ottobre 2013 si è ottenuto, anche grazie alla mediazione della Federazione Russa, che la Siria accettasse di ratificare la Convenzione del 1993 sul divieto di produzione, sviluppo ed uso delle armi chimiche²¹⁹.

Conseguentemente alla ratifica siriana della Convenzione del 1993, il Consiglio riuscì ad adottare all'unanimità la risoluzione 2218²²⁰, con la quale veniva accolta la decisione del Consiglio esecutivo dell'OPCW (*Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons*) di programmare e verificare la distruzione dell'arsenale chimico siriano tramite l'invio di una missione congiunta ONU-OPCW (*Joint Investigative Mechanism*).²²¹

Nel 2014, con la seconda Conferenza di Ginevra sulla Siria ("Ginevra II"),²²² si aprì una nuova fase nella risposta della Comunità internazionale alla crisi siriana.

Il Consiglio, con una nuova risoluzione,²²³ si concentrò sulla questione degli aiuti umanitari chiedendo alle parti del conflitto siriano di garantire l'accesso agli aiuti umanitari e facilitarne lo svolgimento, domandando loro allo stesso tempo di "prendere adeguate misure per proteggere i civili".

Sebbene la Siria avesse assunto impegni formali – ratificando la Convenzione del '93 sulle armi chimiche e accettando il monitoraggio della distruzione del proprio arsenale chimico da parte della missione congiunta dell'ONU e dell'OPCW – le forze di Assad continuarono ad impiegare armi chimiche²²⁴ e tecniche di guerra vietate dal diritto umanitario²²⁵.

Bisogna comunque ricordare che le forze governative non sono le uniche ad aver perpetrato violazioni dei diritti umani e ad aver provocato migliaia di morti dall'inizio del conflitto in Siria ad oggi: infatti, la popolazione civile siriana si trova in grave pericolo anche a causa delle attività militari delle forze dei ribelli siriani, dei vari gruppi terroristici che controllano porzioni del territorio – come l'ISIS – e degli Stati che a partire dal 2015 sono intervenuti militarmente in Siria.²²⁶ Infatti, nel 2015 il Consiglio di sicurezza adottò una risoluzione²²⁷ con la quale esortava gli Stati membri delle Nazioni Unite ad assumere tutte le misure necessarie per contrastare le attività e gli attacchi terroristici perpetrati dall'ISIS nei territori sotto il suo controllo in Siria e in Iraq.²²⁸

Ad ogni modo, sebbene la responsabilità delle gravi violazioni dei diritti umani perpetrate in Siria non fosse imputabile solo alle forze governative di Assad, la *responsibility to protect* rimane in capo agli Stati e non anche a gruppi armati organizzati o a forze non governative, fermo restando che il dovere di rispettare il diritto umanitario sia proprio di tutte le parti di un conflitto.

²¹⁸ Letter dated 19 September 2013 from the Permanent Representatives of the Russian Federation and the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN Doc. A/68/398-S/2013/565, 19 settembre 2013.

²¹⁹ Ratificata dalla Siria il 14 ottobre 2013.

²²⁰ Consiglio di sicurezza, risoluzione n.2118 (2013) del 27 settembre 2013.

²²¹ L'11 ottobre 2013 il Consiglio di sicurezza autorizzò l'invio di una missione congiunta dell'ONU e dell'OPCW per supportare, monitorare e verificare la distruzione dell'arsenale chimico siriano, il cui mandato sarebbe scaduto il 30 giugno 2014.

²²² Geneva Conference on Syria, 22 gennaio 2014, v. Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2139 (2014) del 22 febbraio 2014, par.15 con cui il Consiglio si felicitava per l'avvio della conferenza.

²²³ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2139 (2014) del 22 febbraio 2014.

²²⁴ Bombe al cloro e gas sarin.

²²⁵ Bombe a grappolo.

²²⁶ Per le denunce contenute nei Rapporti presentati dalla Commissione nel 2017, vedere UN Doc. A/HRC/34/CRP.3, del 10 marzo 2017, ai punti 96-98 e UN Doc. A/HRC/36/55, dell'8 agosto 2017, ai punti e 85 ss.

²²⁷ Consiglio di sicurezza, risoluzione n.2249 (2015) del 20 novembre 2015.

²²⁸ La questione della legittimità dell'intervento degli Stati occidentali in Siria, sulla base della risoluzione 2249, è stata a lungo dibattuta; al riguardo, vedere T. RUYSS, *Divergent Views on the Charter Norms on the Use of Force – A Transatlantic Divide?*, in *ASIL Proceedings*, 2015, p. 67 ss.; A. LANG, *Legal Basis for UK Military Action in Syria*, House of Commons, *Briefing Paper*, del 1 dicembre 2015; M. WELLER, *Striking ISIL: Aspects of the Law on the Use of Force*, in *ASIL Insights*, marzo 2015; P. PICONE, *L'insostenibile leggerezza dell'art. 51 della Carta dell'ONU*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, p. 7 ss.

Nell'aprile 2017 gli Stati Uniti procedettero ad un'azione coercitiva unilaterale – non autorizzata né esortata dal Consiglio di sicurezza – in reazione ad un attacco effettuato con del gas sarin, verosimilmente condotto dalle forze di Assad contro il villaggio di Khan Shaykhun e un vicino ospedale. Nella notte tra il 6 e il 7 aprile 2017, gli Stati Uniti lanciarono dei missili contro la base militare da cui sarebbe partito l'attacco²²⁹. La reazione statunitense - condannata dalla Russia come un atto di aggressione e appoggiata, invece, dagli Stati occidentali come legittima risposta a crimini di guerra²³⁰ – fu seguita dall'ennesimo veto posto dalla Federazione Russa su una bozza di risoluzione²³¹ che chiedeva al Governo siriano di collaborare con le Nazioni Unite per individuare i responsabili dell'attacco e garantirne la punibilità.

Durante i sette anni di guerra in Siria il Consiglio di sicurezza non è riuscito ad adottare neanche una risoluzione nella quale il Governo siriano venisse apertamente condannato per l'impiego di armi chimiche in Siria o per la commissione di crimini contro l'umanità, a causa del veto russo e cinese. Neanche il deferimento della questione alla Corte penale internazionale fu possibile²³², in quanto bloccato dal veto dei due membri permanenti nel 2014²³³, sebbene la bozza di risoluzione specificasse che le condotte di “cittadini, militari e altro personale di qualsiasi Stato, diverso dalla Siria, non parti dello Statuto di Roma”²³⁴ dovessero “essere soggette all'esclusiva giurisdizione di quello Stato”. Il veto russo e cinese ha bloccato altresì l'adozione di misure finalizzate a fronteggiare singoli episodi, come avvenne per la bozza di risoluzione avanzata nel dicembre 2016,²³⁵ con la quale si chiedeva una tregua per ragioni umanitarie durante l'assedio della città di Aleppo. Nel novembre 2017 il veto russo ha inoltre impedito il rinnovo, per 30 giorni, del mandato della già menzionata missione congiunta ONU-OPCW; il rappresentante della Federazione Russa ha motivato l'utilizzo del veto con il rifiuto delle accuse della missione congiunta nei confronti del Governo siriano²³⁶.

A causa del veto russo e cinese, dunque, il Consiglio di sicurezza è riuscito ad adottare in questi sette anni solamente risoluzioni contenenti richieste di cessate il fuoco e di accesso agli aiuti umanitari, o con le quali si stabiliva l'invio di missioni di monitoraggio o di inchiesta.

I tentativi – limitati – del Consiglio non sono comunque bastati a ottenere una cessazione delle violenze, che continuano ancora oggi.

Sebbene, come si vedrà nel successivo capitolo, il dibattito sulla legittimità del veto della Cina e della Federazione Russa - alla luce della *responsibility to protect* e di altre norme preesistenti in diritto internazionale – sia ancora aperto, rimane indubbia l'incapacità delle Nazioni Unite (nate con il fine di “mantenere la pace e la sicurezza internazionale”, prendendo a questo scopo “efficaci misure collettive per prevenire e rimuovere le minacce alla pace [...] o le altre violazioni alla pace”, e di “promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”²³⁷) di fronteggiare delle

²²⁹ M. SOSSAI, *Come assicurare la punibilità dell'uso di armi chimiche in Siria?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, pp. 419-434, 2017.

²³⁰ E. SCISO, *I crimini in Siria, la Responsibility to Protect e l'esercizio del veto nel Consiglio di sicurezza*, in N. RONZITTI, E. SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia, possibili equilibri e le sfide del diritto internazionale*, Torino, 2018, p. 25; Federica Mogherini, Alto rappresentante per la politica estera dell'Unione Europea, sottolineò in questa occasione che il Governo siriano ha la primaria responsabilità di tutelare la popolazione da questo genere di attacchi ed evidenziò la necessità di combattere l'impunità dei responsabili di crimini di guerra e contro l'umanità, www.consilium.europa.eu.

²³¹ Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 315 (2017) del 12 aprile 2017.

²³² Sulla base dell'articolo 13 dello Statuto della Corte, che prevede la possibilità per il Consiglio di sicurezza di segnalare al Procuratore una situazione in cui vengono commessi uno o più crimini di competenza della Corte (art 5 Statuto di Roma: crimine di genocidio; crimini contro l'umanità; crimini di guerra; crimine di aggressione).

²³³ Consiglio di sicurezza, risoluzione n.348 (2014) del 22 maggio 2014.

²³⁴ La Cina e la Russia, tra i membri permanenti, non hanno aderito allo Statuto della Corte, mentre gli Stati Uniti firmarono lo Statuto ma dichiararono poi di non avere intenzione di ratificarlo.

²³⁵ Consiglio di sicurezza, risoluzione n.1026 (2016) del 5 dicembre 2016.

²³⁶ Per le dichiarazioni di voto, v. UN Doc. S/PV.8107, 17 novembre 2017.

²³⁷ Art.1, Carta delle Nazioni Unite.

evidenti violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale;²³⁸ incapacità, questa, che non solo ha intaccato la credibilità dell'Organizzazione, ma ha anche dato il via a iniziative unilaterali da parte degli Stati²³⁹ che non sempre hanno il solo scopo di proteggere le popolazioni civili da gravi atrocità²⁴⁰.

²³⁸ E. SCISO, *I crimini in Siria, la Responsibility to Protect e l'esercizio del veto nel Consiglio di sicurezza*, in N. RONZITTI, E. SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia, possibili equilibri e le sfide del diritto internazionale*, Torino, 2018, p. 42.

²³⁹ Ad esempio, il lancio dei missili sulle basi siriane ordinato da Trump la notte tra il 6 e il 7 aprile 2017; anche Israele, nel settembre 2017, ha lanciato dei missili su un centro di ricerca militare in Siria nel quale venivano prodotte originariamente armi chimiche.

²⁴⁰ E. SCISO, *I crimini in Siria, la Responsibility to Protect e l'esercizio del veto nel Consiglio di sicurezza*, in N. RONZITTI, E. SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia, possibili equilibri e le sfide del diritto internazionale*, Torino, 2018, p.42.

Capitolo 3

3.1 Le implicazioni del veto in Consiglio di sicurezza sulla responsibility to protect e le proposte di restrizione al suo impiego

Come si è visto nel precedente capitolo, la paralisi del Consiglio di sicurezza – determinata dal veto di due membri permanenti, Cina e Russia – dinanzi alle gravi atrocità perpetrate nel corso dei sette anni di guerra civile in Siria ha destato preoccupazione e allarme nella Comunità internazionale.

L'*impasse* del Consiglio è apparsa così intollerabile non solo alla luce del ruolo che viene attribuito a questo organo dalla Carta delle Nazioni Unite – quello di responsabile del “mantenimento della pace e della sicurezza internazionale”²⁴¹ – ma anche alla luce di quella che è stata definita una “norma emergente del diritto internazionale”²⁴², la *responsibility to protect* (R2P).

Infatti, nel riconoscere la propria responsabilità di “proteggere le popolazioni da genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l’umanità”, gli Stati membri delle Nazioni Unite si sono impegnati ad adempiere a tale responsabilità “entro le Nazioni Unite” e “attraverso il Consiglio di sicurezza”, tramite “un’azione collettiva, in maniera decisa e tempestiva”.²⁴³

Lo stesso rapporto dell’ICISS sulla *responsibility to protect*, emesso nel 2001, identifica il Consiglio come l’unico organo legittimato dalla Carta delle Nazioni Unite ad autorizzare l’uso della forza armata in attuazione della *responsibility to protect*.²⁴⁴ Dunque, l’autorizzazione del Consiglio di sicurezza è indispensabile nel momento in cui, esauriti tutti i mezzi non coercitivi, si renda necessario l’impiego della forza armata da parte della Comunità internazionale in attuazione del terzo pilastro della R2P.

Se è vero, dunque, che la Comunità internazionale ha riconosciuto l’esistenza di una *responsibility to protect* – impegnandosi a rispettarla entro il sistema delle Nazioni Unite e attraverso l’azione collettiva garantita dal Consiglio di sicurezza²⁴⁵ – e che il Consiglio è il solo organo legittimato ad autorizzare l’impiego di mezzi coercitivi in attuazione della *responsibility to protect* (alle condizioni già menzionate²⁴⁶), allora non dovrebbero esserci esitazioni nella risposta della Comunità internazionale tramite questo organo a crimini di guerra e crimini contro l’umanità come quelli verificatisi in Siria nei sette anni di guerra civile.

Ciononostante, la prospettiva di una paralisi del Consiglio rimane oggi possibile anche dinanzi a gravi violazioni dei diritti umani: i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza, infatti, hanno diritto a bloccare con il proprio veto l’adozione di risoluzioni su questioni non procedurali²⁴⁷, paralizzando in quei casi l’azione dell’organo.

Nonostante il dibattito sull’attualità e l’antidemocraticità del diritto di veto sia ancora in corso e diversi Stati, come si è visto²⁴⁸, abbiano avanzato delle proposte di riforma delle Nazioni Unite volte a rendere il Consiglio di sicurezza più democratico e a permettergli di assolvere appieno il proprio compito senza essere paralizzato dagli interessi dei membri permanenti, il veto è di fatto un diritto che spetta ai cinque membri permanenti e che non è ancora stato modificato dall’adozione dello Statuto delle Nazioni Unite.

²⁴¹ Articolo 24, Carta delle Nazioni Unite.

²⁴² High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A more secure world: our shared responsibility*, 29 novembre 2004, www.un.org.

²⁴³ *World Summit Outcome*, UN Doc. A/RES/60/1 del 16 settembre 2005.

²⁴⁴ International commission on intervention and state sovereignty, *Responsibility to protect*, 2001, www.responsibilitytoprotect.org.

²⁴⁵ *World Summit Outcome*, *supra* nota 243.

²⁴⁶ Si veda capitolo 2, p.17.

²⁴⁷ Articolo 27, Carta delle Nazioni Unite.

²⁴⁸ Si veda capitolo 1, pp.9-13.

La Carta delle Nazioni Unite non presenta alcuna limitazione per il diritto di veto se non quella delle questioni procedurali, per le quali i cinque membri permanenti non godono di tale diritto²⁴⁹.

Tuttavia, dinanzi all'incapacità del Consiglio di sicurezza di fronteggiare i genocidi in Ruanda e a Srebrenica, il Governo canadese nel 2001 istituì la già menzionata ICISS (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*) con il compito di proporre un miglioramento del ruolo del Consiglio di sicurezza nel proteggere le popolazioni in caso di perdite umane su larga scala e pulizia etnica.²⁵⁰ Nel rapporto che l'ICISS produsse nel 2001 - in cui, come si è visto, venne formulato per la prima volta il concetto di *responsibility to protect* - la commissione dichiarò che i membri permanenti del Consiglio di sicurezza "dovrebbero concordare di non applicare il loro potere di veto, su questioni che non vedono coinvolti i loro interessi nazionali vitali, per bloccare l'adozione di risoluzioni che autorizzano l'intervento militare a scopo umanitario e per le quali ci sarebbe, altrimenti, il supporto della maggioranza [dei membri del Consiglio]".²⁵¹

Ugualmente, nel rapporto trasmesso nel 2004 dall'*High-Level Panel on Threats, Challenges and Change* il panel invitò i "membri permanenti, nelle loro capacità individuali, ad impegnarsi a non ricorrere al veto in casi di genocidio e abusi dei diritti umani su larga scala".²⁵²

Il Segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon, nel suo rapporto del 2009 sull'implementazione della *responsibility to protect*, sottolineò la particolare responsabilità in capo ai cinque membri permanenti del Consiglio - derivante sia dal loro status di membri permanenti che dalla possibilità di esercitare il diritto di veto - chiedendo loro di impegnarsi insieme a non porre - e a non minacciare di porre - il proprio veto dinanzi ad un manifesto fallimento, da parte di uno Stato, nel rispettare la propria *responsibility to protect*.²⁵³

Nello stesso senso si mossero, negli stessi anni, alcune proposte di riforma del Consiglio di sicurezza volte a rendere più trasparente il processo decisionale in Consiglio e a ridurre l'utilizzo del veto.²⁵⁴

L'Italia, entro il già menzionato²⁵⁵ gruppo *Uniting for Consensus*, si espresse più volte sulla necessità di escludere l'impiego del veto su determinate questioni, come l'ammissione di nuovi membri alle Nazioni Unite, le azioni ex capitolo VI della Carta o gli interventi umanitari. Secondo l'iniziativa italiana, inoltre, il veto dei membri permanenti andrebbe motivato e, in aggiunta, non dovrebbe produrre alcun effetto se non quando impiegato da due o più membri.²⁵⁶ Oltre all'iniziativa italiana, come si è visto in precedenza²⁵⁷, il gruppo *Small Five* (Costa Rica, Giordania, Liechtenstein, Singapore e Svizzera) propose che i membri permanenti del Consiglio motivassero il proprio veto così da verificarne la conformità con il diritto internazionale rilevante e con i fini e i principi della Carta delle Nazioni Unite. Si mirava così ad impedire ai membri permanenti di "bloccare l'azione del Consiglio mirata a prevenire o a porre fine a genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità".²⁵⁸ Essendo questi i crimini che

²⁴⁹ Articolo 27, Carta delle Nazioni Unite.

²⁵⁰ Security Council Report, *Research Report* dell'ottobre 2015, www.securitycouncilreport.org; A.S. KOLB, *The UN Security Council Members' Responsibility to protect. A legal analysis*, Berlino, 2017, p. 346; E. SCISO, *I crimini in Siria, la Responsibility to Protect e l'esercizio del veto nel Consiglio di sicurezza*, in N. RONZITTI, E. SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide del diritto internazionale*, Torino, 2018, p. 31.

²⁵¹ International commission on intervention and state sovereignty, *Responsibility to protect*, 2001, www.responsibilitytoprotect.org.

²⁵² High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A more secure world: our shared responsibility*, 29 novembre 2004, www.un.org.

²⁵³ Segretario generale, *Implementing the responsibility to protect: Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/63/677 del 2009, par. 61.

²⁵⁴ E. SCISO, *I crimini in Siria, la Responsibility to Protect e l'esercizio del veto nel Consiglio di sicurezza*, in N. RONZITTI, E. SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide del diritto internazionale*, Torino, 2018, p. 30.

²⁵⁵ Si veda capitolo 1, p.11.

²⁵⁶ *Uniting for Consensus Draft Resolution*, UN Doc. A/59/L.68 del 21 luglio 2005, www.undocs.org.

²⁵⁷ Si veda capitolo 1, p.12.

²⁵⁸ *Small Five draft resolution*, aprile 2011, disponibile su www.globalpolicy.org; si veda anche UN Doc. A/66/L.42 Rev.1, bozza di risoluzione contenente la proposta presentata dal gruppo S5 all'Assemblea Generale nel maggio 2012.

il documento conclusivo del *summit* delle Nazioni Unite del 2005²⁵⁹ identifica come il campo d'applicazione della *responsibility to protect*, la proposta di riforma del gruppo *Small Five* avrebbe consentito al Consiglio di attuare la *responsibility to protect*.

Le proposte dell'ICISS, del gruppo *Uniting for Consensus* e del gruppo *Small Five*, mirate a limitare l'uso del diritto di veto dinanzi a gravi violazioni dei diritti umani o perdite umane su larga scala, sono state seguite in anni recenti da nuove richieste di limitazioni del veto, avanzate da altri Stati membri dell'ONU nel corso di dibattiti aperti sui metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza.²⁶⁰

Sono stati specialmente il conflitto in Siria e il ruolo meramente marginale giocato dal Consiglio di sicurezza a causa del veto russo-cinese a riportare in primo piano la questione dell'uso del veto per bloccare risoluzioni volte a tutelare i diritti umani.

L'iniziativa della Francia, il codice di condotta proposto dal gruppo ACT (*Accountability, Coherence and Transparency*) e la proposta degli *Elders* sono stati sviluppati per cercare di rispondere al deteriorarsi della situazione in Siria e all'immobilità del Consiglio di sicurezza.²⁶¹

Il 4 ottobre 2013, il *New York Times* pubblicò un appello del Ministro degli Esteri francese, il quale domandava ai membri permanenti del Consiglio di astenersi dal ricorrere al veto quando il Consiglio di sicurezza deve approvare “una decisione riguardo un crimine di massa [eccetto] casi in cui gli interessi nazionali vitali di un membro permanente [...] siano in gioco”.²⁶²

Il Ministro degli Esteri francese predispose inoltre dei criteri per identificare le situazioni in cui i membri permanenti del Consiglio dovrebbero astenersi dall'utilizzare il veto, come nel caso dei “crimini di massa”, affermando che dovrebbe spettare al Segretario generale determinare se sia necessario o meno rinunciare all'impiego del veto, su richiesta di almeno 50 Stati membri.

Nel settembre 2015, la Francia e il Messico predisposero una dichiarazione con la quale veniva proposto un “accordo collettivo e volontario dei membri permanenti [...] per cui i membri permanenti si asterranno dall'impiegare il veto in casi di atrocità di massa”.²⁶³ Il documento, in particolare, considerava il diritto di veto, specialmente nel caso in cui vengano commesse atrocità di massa, più come una responsabilità che come un privilegio.²⁶⁴ La Francia ha poi aggiornato la sua proposta includendovi anche l'obbligo, per i membri permanenti, di motivare il proprio veto.

La proposta di Francia e Messico ha finora ottenuto l'appoggio di 93 Stati membri delle Nazioni Unite, malgrado tra questi solo la Francia sia un membro permanente del Consiglio.²⁶⁵

Nel luglio 2015, il gruppo ACT – composto da 25 Stati - fece circolare un “codice di condotta” che chiedeva agli Stati membri di “impegnarsi a supportare l'azione decisa e tempestiva del Consiglio di sicurezza mirata a prevenire o a porre fine alla commissione di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra” e, nello specifico, di impegnarsi a non votare contro bozze di risoluzione aventi questo preciso scopo.²⁶⁶ In realtà l'impegno contenuto nel codice di condotta presentato dal gruppo ACT era rivolto a tutti gli Stati membri del Consiglio e non solo ai membri permanenti, ma naturalmente per questi ultimi si sarebbe tradotto in una rinuncia al veto nei casi sopra elencati.

²⁵⁹ *World Summit Outcome*, *supra* nota 243.

²⁶⁰ Security Council Report, *Research Report* dell'ottobre 2015, disponibile su www.securitycouncilreport.org.

²⁶¹ *ibidem*, p. 5.

²⁶² L.FABIUS, *A Call for Self-Restraint at the UN*, in *New York Times*, 4 ottobre 2013, www.nytimes.com.

²⁶³ France, Mexico, *Political Statement on the Suspension of the Veto in case of Mass Atrocities*, 70th session of the UN General Assembly, settembre 2015, www.onu.delegfrance.org.

²⁶⁴ E. SCISO, *I crimini in Siria, la Responsibility to Protect e l'esercizio del veto nel Consiglio di sicurezza*, in N. RONZITTI, E. SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide del diritto internazionale*, Torino, 2018, p.29.

²⁶⁵ E. SCISO, *I crimini in Siria, la Responsibility to Protect e l'esercizio del veto nel Consiglio di sicurezza*, in N. RONZITTI, E. SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide del diritto internazionale*, Torino, 2018, p. 30.

²⁶⁶ Accountability, Coherence and Transparency (ACT) Group, *Code of Conduct regarding Security Council action against genocide, crimes against humanity or war crimes*, 7 luglio 2015, www.globalr2p.org (Il Codice di Condotta ACT è stato poi formalmente lanciato nel corso di un evento organizzato dal Ministro degli esteri del Liechtenstein, Aurelia Frick, ai Quartieri generali delle Nazioni Unite, il 23 ottobre 2015, www.globalr2p.org).

Il gruppo ACT invitò gli altri Stati membri ad accettare il codice di condotta impegnandosi a rispettarlo e nel gennaio 2017 il codice è stato firmato da 112 Stati membri delle Nazioni Unite inclusi la Francia e il Regno Unito, membri permanenti del Consiglio di sicurezza.²⁶⁷

Il 7 febbraio 2015, gli *Elders* – un gruppo di leader globali con il fine di promuovere la pace e il rispetto dei diritti umani, presieduto da Kofi Annan – adottarono uno *statement* nel quale avanzarono delle proposte finalizzate a rafforzare le Nazioni Unite.²⁶⁸

Tra le varie proposte, lo *statement* chiedeva ai membri permanenti del Consiglio di sicurezza di “non usare, né minacciare di usare, il loro veto” in situazioni di crisi caratterizzate dalla minaccia o dalla commissione di genocidio o altre atrocità di massa “senza spiegare, chiaramente e pubblicamente, che alternativa propongono come via credibile ed efficace per proteggere le popolazioni in questione”.²⁶⁹

Lo *statement* sottolineava poi come la motivazione del veto dovesse riguardare esclusivamente la pace e la sicurezza internazionale e non motivazioni politiche, sostenendo che utilizzare il potere di veto per motivazioni politiche costituisce un abuso del potere stesso.

Inoltre, lo *statement* prendeva in considerazione anche situazioni in cui il veto viene posto da più di un membro permanente, affermando che in quei casi i membri del Consiglio dovrebbero continuare a cercare una base comune per giungere a un compromesso sulla risoluzione da adottare.²⁷⁰

Le tre proposte avanzate dalla Francia, dal gruppo ACT e dal gruppo degli *Elders* hanno degli elementi in comune: tutte e tre le iniziative sono mosse dal desiderio di migliorare l’effettività dell’azione del Consiglio nel prevenire e nell’arrestare i crimini di massa.²⁷¹

In tutti e tre i casi, la paralisi del Consiglio di sicurezza di fronte alla crisi siriana ha rappresentato la spinta iniziale per formulare tali proposte. Infine, la proposta francese e quella avanzata dal gruppo ACT non contengono impegni giuridicamente vincolanti (lo *statement* del gruppo degli *Elders* invece non ha la forma di un impegno ma di una semplice dichiarazione).

Peraltro, la proposta francese contiene una condizione che le altre due proposte non contemplano, ossia quella dell’utilizzo del veto – nel caso specifico delle risoluzioni volte a porre fine a genocidio e altre atrocità di massa – solo nel caso in cui siano coinvolti interessi nazionali vitali. Il Ministro degli Esteri francese, infatti, aveva affermato che la condizione degli interessi nazionali vitali fosse indispensabile per rendere l’iniziativa “realisticamente applicabile”²⁷² e che per uno Stato affermare che i propri interessi vitali siano in gioco quando in realtà evidentemente non lo sono affatto rappresenterebbe un costo politico non trascurabile – disincentivando, così, l’abuso del veto.

Lo *statement* del gruppo degli *Elders* invece, come si è visto, identifica l’invocazione di interessi nazionali per motivare il veto con un abuso del potere di veto stesso, partendo dal presupposto che i membri permanenti molto spesso utilizzano il veto proprio perché sentono che i loro interessi nazionali – anche politici, dunque – siano in gioco e che dunque indicare gli interessi nazionali come motivazione del veto non basti come deterrente per un abuso dello stesso.²⁷³

Un altro aspetto in cui le tre proposte si differenziano è rappresentato dai criteri di identificazione della situazione in cui i membri permanenti dovrebbero astenersi dall’utilizzare il proprio veto.

L’iniziativa francese è stata da molti criticata per l’eccessiva responsabilità e pressione che porrebbe sul Segretario generale, identificato come il decisore ultimo per decretare l’applicazione del codice di condotta suggerito dal Ministro degli Esteri francese.²⁷⁴ Inoltre, molti hanno evidenziato come la

²⁶⁷ *List of Supporters of the Code of Conduct regarding Security Council action against genocide, crimes against humanity or war crimes, as elaborated by ACT*, disponibile su www.globalr2p.org.

²⁶⁸ *Statement by The Elders, Strengthening the United Nations*, 7 febbraio 2015, www.theelders.org.

²⁶⁹ *ibidem*.

²⁷⁰ *Security Council Report*, *supra* nota 260, p.5.

²⁷¹ *ibidem*, pp. 5-6.

²⁷² L.FABIUS, *A Call for Self-Restraint*, cit.

²⁷³ *Security Council Report*, *supra* nota 260.

²⁷⁴ *ibidem*, p.6.

procedura di attivazione del Segretario generale da parte di 50 Stati membri delle Nazioni Unite potrebbe essere eccessivamente lunga e ostacolare una risposta tempestiva dell'Organizzazione a situazioni in cui sono state commesse – o stanno per essere commesse – gravi atrocità. Ad ogni modo, la Francia si è sempre dichiarata aperta a ridefinire la propria proposta, sottolineando come il suo obiettivo ultimo sia quello di evitare la paralisi del Consiglio in situazioni in cui vengono perpetrate atrocità di massa.²⁷⁵

Per quanto riguarda invece la proposta del gruppo ACT, il codice di condotta non necessita di particolari condizioni per essere applicato; la proposta del gruppo ACT si limitava infatti a sottolineare che “i fatti concreti”²⁷⁶ avrebbero determinato se il codice dovesse applicarsi o meno – ossia, nel caso dei membri permanenti, se questi dovessero o meno astenersi dal porre il proprio veto su una risoluzione. Il gruppo ACT affermò inoltre che l'applicazione del codice sarebbe stata “soggetta alla valutazione di una particolare situazione da parte di uno Stato che si è impegnato a rispettare il Codice di Condotta”. Il Segretario generale delle Nazioni Unite, nella proposta del gruppo ACT, rappresenterebbe una figura importante ma non il decisore ultimo circa l'applicazione o meno del diritto di veto per i membri permanenti, come nella proposta francese. Infatti, egli avrebbe il ruolo di segnalare al Consiglio situazioni che costituiscono – o che potrebbero portare a – gravi crimini.

Infine, lo *statement* degli *Elders* non contemplava alcuna condizione particolare per l'applicazione delle restrizioni sul diritto di voto dei membri del Consiglio (infatti, non era riferito ai soli membri permanenti ma a tutti i membri dell'Organo), pur ritenendo che il Segretario generale dovesse in ogni caso ricoprire un importante ruolo nell'informare il Consiglio, assistendolo nella sua procedura decisionale in casi di gravi atrocità.²⁷⁷

Le tre iniziative si applicherebbero anche a categorie diverse di membri dell'Organizzazione: mentre l'iniziativa francese si concentra specificamente sul processo decisionale dei membri permanenti, la proposta del gruppo ACT si applica a tutti i membri delle Nazioni Unite – partendo dal presupposto che tutti i membri possono essere eletti in seno al Consiglio di sicurezza e prendere dunque parte al processo decisionale in Consiglio – mentre lo *statement* del gruppo degli *Elders* si rivolge solamente ai membri del Consiglio di sicurezza, permanenti e non.

Nel corso dell'incontro dedicato al codice di condotta proposto dal gruppo ACT, tenutosi il 1 ottobre 2015, la Francia dichiarò che il veto è una responsabilità e che le iniziative finalizzate a limitare l'utilizzo di questo potere sono volte unicamente a rafforzare l'impegno politico del Consiglio di sicurezza nel risolvere le crisi. Il Presidente francese Hollande affermò, in un discorso all'Assemblea generale il 28 settembre 2015, che “la Francia non userà mai il suo potere di veto laddove saranno state commesse atrocità di massa”.²⁷⁸

Allo stesso modo il Regno Unito, altro membro permanente del Consiglio, si è sempre dichiarato a favore delle restrizioni al potere di veto in presenza della commissione di gravi crimini.²⁷⁹ Anche il Regno Unito, come la Francia, ha sottolineato che non porrebbe mai il proprio veto per bloccare l'azione del Consiglio, se questa fosse volta a porre fine ad atrocità di massa e crimini contro l'umanità.²⁸⁰ Sia la

²⁷⁵ La Francia ha dichiarato quanto riportato in occasione dell'incontro sul Codice di Condotta ACT tenutosi il 1 ottobre 2015.

²⁷⁶ Accountability, Coherence and Transparency (ACT) Group, *Code of Conduct regarding Security Council action against genocide, crimes against humanity or war crimes*, 7 luglio 2015, www.globalr2p.org.

²⁷⁷ Security Council Report, *supra* nota 260.

²⁷⁸ General debate, 70th session of the UN General Assembly, *Address by Mr François Hollande, President of the French Republic*, 28 settembre 2015, www.onu.delegfrance.org.

²⁷⁹ United Nations Association – UK (UNA-UK), *Britain backs initiative to restrain Security Council veto*, 5 ottobre 2015, www.una.org.uk (“Il Regno Unito ha supportato un'iniziativa che porterebbe i membri permanenti del Consiglio di sicurezza ad astenersi dall'impiegare il veto in situazioni di atrocità di massa.”).

²⁸⁰ *Statement by Ambassador Matthew Rycroft, UK Permanent Representative to the United Nations, on the Responsibility to Protect*, 1 ottobre 2015, www.una.org.uk (“Sono orgoglioso di affermare oggi che non voteremo mai contro un'azione credibile del Consiglio di sicurezza volta a porre fine ad atrocità di massa e crimini contro l'umanità”).

Francia che il Regno Unito hanno dunque supportato il codice di condotta sulle restrizioni del veto proposto dal gruppo ACT.²⁸¹

La Federazione Russa, invece, si è sempre dichiarata contraria alle proposte di restrizione del potere di veto.

L'Ambasciatore russo Vitaly Churkin, nel settembre 2015, dichiarò durante una conferenza stampa in occasione dell'inizio della presidenza russa del Consiglio di sicurezza che il veto "è uno strumento che consente al Consiglio di sicurezza di produrre delle decisioni bilanciate" e che "talvolta l'assenza del veto può generare conseguenze disastrose".²⁸²

Churkin aggiunse poi che la mera proposta di limitare il potere di veto in casi di atrocità di massa è problematica, in quanto nulla dice riguardo al contenuto delle risoluzioni sulle quali non si dovrebbe porre il veto – risoluzioni che potrebbero autorizzare azioni controproducenti.

La Cina e gli Stati Uniti, se non si sono dichiarati del tutto contrari a restrizioni sul veto, hanno comunque assunto posizioni ambigue al riguardo.

Gli Stati Uniti hanno pubblicamente espresso il proprio impegno nel prevenire atrocità di massa, senza tuttavia dichiarare nulla rispetto alle restrizioni nell'impiego del veto. Nel settembre 2015 l'Ambasciatrice statunitense Samantha Power dichiarò che la credibilità del Consiglio di sicurezza e delle Nazioni Unite sarebbe stata compromessa se l'*impasse* conosciuta dal Consiglio sulla Siria si fosse diffusa su tutta la linea.²⁸³

La Cina, invece, è stata il Paese più reticente – tra i membri permanenti – sull'argomento: come la Russia e gli Stati Uniti, non ha espresso il proprio supporto rispetto all'iniziativa francese né rispetto al codice di condotta del gruppo ACT, senza però sbilanciarsi in dichiarazioni totalmente contrarie alle restrizioni al veto in casi di atrocità di massa.²⁸⁴

Per quanto riguarda le posizioni degli altri membri – non permanenti – del Consiglio, un grande numero di Stati ha espresso il proprio sostegno all'iniziativa francese e al codice di condotta ACT, e molti hanno criticato fortemente l'incapacità del Consiglio di uscire da situazioni problematiche, specialmente laddove vengono commesse gravi atrocità.²⁸⁵

D'altro canto, però, alcuni Stati hanno espresso la loro preoccupazione circa la possibilità che l'enfasi sul problema delle restrizioni del veto potesse avere un impatto negativo sul dibattito – più ampio – della riforma del Consiglio di sicurezza, affermando che affrontare il solo problema del veto rischia di costituire un approccio frammentario alla riforma dell'Organo.²⁸⁶

Alcuni Stati hanno criticato le iniziative perché queste si limiterebbero ad affrontare il solo caso in cui il veto viene impiegato in situazioni di gravi atrocità, lasciando da parte una serie di altre condizioni in cui – secondo molti Stati – andrebbe ugualmente limitato (come l'elezione del Segretario generale o le candidature di nuovi membri dell'Organizzazione).²⁸⁷

Altri Stati, infine, pur criticando l'abuso del potere di veto, hanno espresso la propria preoccupazione rispetto al principio della *responsibility to protect* richiamando la necessità di osservare una certa cautela

²⁸¹ *ivi* ("Il Codice di Condotta ACT è un importante passo avanti. Enfatizza il ruolo centrale dei membri del Consiglio di sicurezza nel fronteggiare le minacce alla pace e alla sicurezza. [...] incrementa il costo politico per coloro che utilizzano il proprio veto per bloccare [l'azione del Consiglio in questo senso]").

²⁸² *Press Conference by Ambassador Vitaly Churkin, Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations, dedicated to the Presidency of Russia in the Security Council in September 2015*, 2 settembre 2015, www.russiaun.ru.

²⁸³ Le parole dell'ambasciatrice statunitense presso le Nazioni Unite Samantha Power furono citate in un articolo del *Guardian*: J. BORGER, B. INZAURRALDE, *Russian Vetoes are Putting UN Security Council's Legitimacy at Risk*, *Says US*, in *The Guardian*, 23 settembre 2015, www.theguardian.com.

²⁸⁴ Security Council Report, *supra* nota 260, p. 8.

²⁸⁵ *ibidem*.

²⁸⁶ *ibidem*.

²⁸⁷ *ibidem*.

al riguardo, in quanto l'azione del Consiglio in attuazione della *responsibility to protect* include l'inevitabile interferenza negli affari interni degli Stati sovrani.²⁸⁸

Le iniziative che sono state proposte per limitare l'uso del veto in situazioni caratterizzate dalla commissione di gravi crimini e violazioni dei diritti umani sono state affiancate da numerose dichiarazioni che, specialmente nel corso del conflitto siriano, hanno ampiamente criticato l'immobilità del Consiglio determinata dal veto di uno o più membri permanenti.

Ad esempio, durante la presidenza argentina del Consiglio di sicurezza, nell'agosto 2013, la Presidente argentina Cristina Fernandez criticò apertamente l'uso del veto da parte della Cina e della Federazione Russa, sottolineando come nonostante il veto fosse stato utile – in tempi di Guerra Fredda – per evitare l'olocausto nucleare, oggi “non possiamo fronteggiare i problemi di questo nuovo mondo con i vecchi strumenti e i vecchi metodi”.²⁸⁹ In quell'occasione, la Presidente presentò inoltre l'esempio della Comunità dell'America Latina e degli Stati Caraibici e dell'Unione delle Nazioni Sud-Americane, organizzazioni latino-americane che decidono all'unanimità quando si tratta di prendere provvedimenti per fronteggiare un conflitto.

Quando nell'ottobre 2013 l'Arabia Saudita fu eletta membro del Consiglio di sicurezza, rinunciò al proprio seggio²⁹⁰; il Ministro degli Esteri dell'Arabia Saudita motivò la scelta, in una dichiarazione ufficiale, affermando che “consentire al regime siriano di uccidere e bruciare la sua popolazione con armi chimiche mentre il mondo assiste senza far niente, senza predisporre sanzioni deterrenti nei confronti del regime di Damasco, è una prova inconfutabile dell'incapacità del Consiglio di sicurezza di rispettare i suoi doveri e le sue responsabilità”.²⁹¹

3.2 La legittimità del veto di Russia e Cina sulla questione siriana

Lo strumento del veto è stato, nel corso degli anni, ampiamente criticato e molte sono state, come si è visto, le iniziative volte a riformare il Consiglio di sicurezza²⁹² estendendo tale potere anche ad altri Stati o, al contrario, limitandone l'impiego in determinate situazioni – specialmente quando il Consiglio si trova a fronteggiare gravi violazioni dei diritti umani e crimini di guerra.

Il caso della Siria e del veto posto per ben 13 volte nel corso dei 7 anni di guerra civile dalla Russia – accompagnata, a volte, dalla Cina – rappresenta sicuramente un esempio attuale di come il veto dei membri permanenti sia in grado di bloccare l'azione del Consiglio anche dinanzi a una vera e propria crisi umanitaria.

Se da un lato rimangono indubbie le motivazioni morali dietro le numerose critiche avanzate alla Federazione Russa e alla Cina nel corso di questi anni, dall'altro non sono affatto scontate le motivazioni giuridiche alla base di tali critiche.

Infatti, ci si potrebbe a ragione domandare se, ponendo il veto sulle risoluzioni riguardanti il conflitto siriano, la Federazione Russa e la Cina abbiano effettivamente violato il diritto internazionale.

Se si prende in considerazione la *responsibility to protect*, la questione diventa controversa: come si è visto, la Comunità internazionale ha accolto la nozione di R2P assumendo, nel 2005, l'impegno di

²⁸⁸ *ivi*; effettivamente, l'articolo 2, paragrafo 7 della Carta delle Nazioni Unite recita che “nessuna disposizione [...] autorizza le Nazioni Unite a intervenire in questioni che appartengano essenzialmente alla competenza interna di uno Stato”, ponendo un divieto di ingerenza negli affari interni degli Stati membri. Tuttavia, secondo il rapporto dell'ICISS sulla R2P tale limite verrebbe meno nel caso di interventi in nome della *responsibility to protect*.

²⁸⁹ *Secretary-General's remarks at Security Council meeting on Cooperation between the UN and Regional and Sub-Regional Organizations in the Maintenance of Peace and Security*, 6 agosto 2013, www.un.org.

²⁹⁰ La Giordania fu allora eletta alla Presidenza del Consiglio di sicurezza in sostituzione dell'Arabia Saudita.

²⁹¹ *Statement of the Ministry of Foreign Affairs on Saudi Arabia's apology for not accepting Security Council membership, Annex to the letter dated 12 November 2013 from the Permanent Representative of Saudi Arabia to the United Nations addressed to the Secretary-General*, UN Doc A/68/599 del 14 novembre 2013.

²⁹² Si veda a tale proposito capitolo 1, pp. 9-13.

“proteggere le popolazioni da genocidio, crimini di guerra, pulizia etnica e crimini contro l’umanità”²⁹³, agendo attraverso il Consiglio di sicurezza.

Tuttavia, l’impegno assunto dai Capi di Stato e di Governo degli Stati membri delle Nazioni Unite nel 2005 non può considerarsi giuridicamente vincolante, ma semplicemente politico.

Allo stesso modo, il rapporto dell’ICISS prodotto nel 2001²⁹⁴ – nel quale veniva delineato il concetto di *responsibility to protect* – così come i vari rapporti prodotti dal Segretario generale delle Nazioni Unite, non sono strumenti giuridicamente vincolanti.

È vero che parte della dottrina internazionale vede la *responsibility to protect* come una norma consuetudinaria emergente in diritto internazionale,²⁹⁵ ma come si è detto anche la stessa ICISS nel rapporto del 2001 sulla R2P sottolineò che questa fosse un “principio guida emergente”, non ancora dotato degli elementi necessari per essere considerato parte del diritto consuetudinario.

Parte della dottrina, d’altro canto, ha già sottolineato come la *responsibility to protect* sia un principio che riunisce in sé elementi e obblighi già esistenti in diritto internazionale;²⁹⁶ primo tra tutti, il concetto di sovranità come responsabilità nei confronti della popolazione da parte dello Stato, il quale ha il dovere di tutelare le libertà e i diritti dei propri cittadini - concetto rimarcato in più occasioni dalla Carta delle Nazioni Unite²⁹⁷ e ben radicato nel diritto internazionale. In secondo luogo, la *responsibility to protect* include anche alcuni elementi già dotati di una base giuridica in diritto internazionale poiché oggetto di norme di *ius cogens* già esistenti.

Tuttavia, come si è visto in precedenza, il fatto che la *responsibility to protect* includa alcuni obblighi preesistenti in diritto internazionale non la rende, secondo alcuni,²⁹⁸ automaticamente una norma giuridica già affermata e vincolante.²⁹⁹

Inoltre, nel suo rapporto del 2012,³⁰⁰ il Segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon riconobbe che la *responsibility to protect* non impone un obbligo di agire al Consiglio di sicurezza, ma che piuttosto il principio della R2P e la Carta delle Nazioni Unite conferiscono al Consiglio ampio spazio per determinare “il corso d’azione più appropriato”, che in effetti potrebbe, teoricamente e legittimamente, includere l’inattività del Consiglio a causa dell’esercizio del veto da parte di uno o più membri permanenti.

Un’altra possibile fonte di obblighi per il Consiglio di sicurezza, riguardo la questione del veto russo-cinese sulla Siria, potrebbe allora essere rinvenuta nel Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, redatto dalla Commissione di diritto internazionale (CDI) tra il 2002 e il 2011³⁰¹.

²⁹³ *World Summit Outcome*, UN Doc. A/RES/60/1 del 16 settembre 2005.

²⁹⁴ International commission on intervention and state sovereignty, *Responsibility to protect*, 2001, www.responsibilitytoprotect.org.

²⁹⁵ Si veda a tale proposito capitolo 2, pp. 23-24.

²⁹⁶ A.J. BELLAMY, R. REIKE, *The Responsibility to Protect and International Law*, in *Global Responsibility to Protect*, 2010 (suggerendo che la R2P è considerabile come un “impegno politico ad agire secondo credenze morali condivise, la maggior parte delle quali è già incorporata nel diritto internazionale”); J. BRUNNÉE, S.J. TOOPE, *Norms, Institutions and UN Reform: The Responsibility to Protect*, in *Journal of International Law & International Relations*, 2006 (affermando che “il concetto di R2P esplicita semplicemente ciò che il diritto internazionale già richiede”).

²⁹⁷ Preambolo, art.2 (7), art. 1(3), art 55; K. ANNAN, *UN Secretary-General, Intervention, 35th Annual Ditchley Foundation Lecture*, www.ditchley.com (la Carta delle Nazioni Unite è stata creata per “proteggere la sovranità degli individui” e non è stata “mai pensata come un’autorizzazione per i governi a violare i diritti umani e la dignità umana”).

²⁹⁸ M. PAYANDEH, *With Great Power Comes Great Responsibility? The Concept of the Responsibility To Protect Within the Process of International Lawmaking*, in *Yale Journal of International Law*, vol. 35, 2010, p.482, www.digitalcommons.law.yale.edu.

²⁹⁹ V. capitolo 2, pp.23-24.

³⁰⁰ Segretario generale delle Nazioni Unite, *Responsibility to Protect Came of Age in 2011, Secretary General Tells Conference, Stressing Need to Prevent Conflict Before it Breaks Out*, UN Doc. SG/SM/14068 del 18 gennaio 2012.

³⁰¹ L’Assemblea generale ha preso nota del Progetto di articoli della CDI con la risoluzione 66/110 del 9 dicembre 2011; il Progetto di articoli si basa in gran parte sul Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati approvato dalla CDI nel 2001 e non è uno strumento giuridicamente vincolante.

Secondo l'articolo 14 del Progetto di articoli del 2011, "un'organizzazione internazionale che aiuta o assiste uno Stato o un'altra organizzazione internazionale nella commissione di un atto internazionalmente illecito è responsabile a livello internazionale se: a) l'organizzazione lo fa con la consapevolezza delle circostanze dell'illecito internazionale; e b) se commette essa stessa l'illecito"³⁰². Sarebbe comunque difficile considerare la paralisi del Consiglio di sicurezza, indotta dal veto di Russia e Cina, come 'aiuto' o 'assistenza' alla commissione di un illecito internazionale, e anche ammettendo questa possibilità sarebbe praticamente impossibile provare che il Consiglio avesse intenzione, non intervenendo, di assistere il regime di Assad nella commissione di crimini internazionali.³⁰³

Considerando la situazione in Siria come una grave violazione dello *ius cogens*, l'articolo 42 del Progetto di articoli richiede che "gli Stati e le organizzazioni internazionali cooperino per porre fine, attraverso strumenti legittimi, ad ogni seria violazione [delle norme di *ius cogens*]".

Secondo l'interpretazione prevalente, tuttavia, l'espressione "cooperino per porre fine [...] ad ogni seria violazione [delle norme di *ius cogens*]" imporrebbe un obbligo di condotta e non di risultato, non vincolando i membri permanenti nell'utilizzo del proprio diritto di veto.³⁰⁴

Dunque, né dal Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali né da qualsiasi convenzione attualmente vigente si può ricavare un divieto vincolante, per i membri del Consiglio, di porre il proprio veto sulle risoluzioni riguardanti la crisi siriana.³⁰⁵

Essendo la *responsibility to protect*, come si è visto, una norma ancora emergente di diritto internazionale, non può essere considerata giuridicamente vincolante, così come non possono esserlo neanche il rapporto emesso dall'ICISS nel 2001,³⁰⁶ i rapporti dei Segretari generali delle Nazioni Unite riguardanti la *responsibility to protect*,³⁰⁷ o l'impegno – solo politico – assunto dai membri delle Nazioni Unite a conclusione del summit di New York del 2005.³⁰⁸ La *responsibility to protect* può essere a ragione considerata, come menzionato in precedenza, un principio sfaccettato riunente diversi obblighi preesistenti in diritto internazionale, ma nessuno di questi obblighi può essere invocato a sostegno dell'illegittimità – ai sensi del diritto internazionale – del veto russo cinese.

Se l'impiego del veto anche dinanzi a vere e proprie crisi umanitarie non viola alcuna norma di diritto internazionale, ci si potrebbe domandare se almeno costituisca un 'abuso' del potere di veto stesso.

Poiché la Carta delle Nazioni Unite attribuisce ai cinque membri permanenti il diritto di veto – senza porvi alcuna limitazione in circostanze di gravi violazioni dei diritti umani come quella che si sta verificando da ormai sette anni in Siria – a prima vista sembra che non si possa parlare, a ragione, di un abuso del diritto di veto.

Tuttavia, alcuni elementi concorrono a sostenere l'ipotesi per cui l'esercizio del veto in buona fede sarebbe un prerequisito per giudicare se il Consiglio stia esercitando correttamente le responsabilità che gli vengono attribuite dalla Carta.³⁰⁹

³⁰² Articolo 14, Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, 2011.

³⁰³ P. WEBB, *Deadlock or Restraint? The Security Council Veto and the Use of Force in Syria*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2014, p. 471.

³⁰⁴ *ibidem*.

³⁰⁵ *ibidem*.

³⁰⁶ International commission on intervention and state sovereignty, *Responsibility to protect*, 2001, www.responsibilitytoprotect.org.

³⁰⁷ Segretario generale, *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*, UN Doc. A/54/2000 del 3 aprile 2000; Segretario generale, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, UN Doc. A/59/2005 del 21 marzo 2005; Segretario generale, UN Doc. A/RES/63/677 del 19 gennaio 2009; Segretario generale, *Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect, report of the Secretary-General*, UN Doc A/64/864 del 14 luglio 2010; Assemblea generale, *Report of the Secretary-General, Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response*, UN Doc. A/66/874 del 25 luglio 2012.

³⁰⁸ *World Summit Outcome*, UN Doc. A/RES/60/1 del 16 settembre 2005.

³⁰⁹ A.J. CARSWELL, *Unblocking the UN Security Council: The Uniting for Peace Resolution*, in *Journal of Conflict and Security Law*, p.453.

Il primo elemento si basa su alcuni articoli dello Statuto delle Nazioni Unite: l'articolo 2, paragrafo 2 della Carta obbliga gli Stati membri a "adempiere in buona fede gli obblighi da loro assunti in conformità alla presente Carta"³¹⁰ e in base all'articolo 24 il Consiglio "agisce [...] in loro nome"³¹¹.

Inoltre, lo stesso articolo 24 afferma che il Consiglio "agisce in conformità ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite" e tra questi fini è incluso lo scopo primario dell'Organizzazione, ossia "mantenere la pace e la sicurezza internazionale", come dichiara l'articolo 1 della Carta.³¹²

Mettendo a sistema questi tre articoli si potrebbe dedurre che i membri del Consiglio di sicurezza debbano esercitare in buona fede i propri diritti, incluso lo strumento del veto, e in un modo che non contrasti con i fini ultimi dell'Organizzazione.

In secondo luogo, esiste una larga prassi, a livello nazionale³¹³ e internazionale³¹⁴, a favore del concetto di 'abuso' di un diritto. Come affermò il giudice della Corte internazionale di giustizia Hersch Lauterpacht, infatti, "non esiste diritto [...] cui non possa, in alcune circostanze, essere negato il riconoscimento in ragione di un suo abuso".³¹⁵

In terzo luogo, come emerge dai lavori preparatori della Carta delle Nazioni Unite, gli Stati membri hanno sempre fatto affidamento sulla buona fede dei membri permanenti nell'esercizio del loro veto. A San Francisco, infatti, le grandi potenze dichiararono che "non si deve ritenere [...] che i membri permanenti utilizzerebbero il proprio potere di veto per ostacolare volontariamente l'azione del Consiglio"³¹⁶.

Se, dunque, alla luce degli obblighi attualmente imposti dal diritto internazionale non è possibile rinvenire alcuna norma giuridicamente vincolante secondo cui i membri permanenti del Consiglio non potrebbero bloccare, con il proprio veto, risoluzioni volte a porre fine a gravi violazioni dei diritti umani, si può comunque argomentare che un tale impiego del diritto di veto costituisce un abuso dello stesso e non un suo normale utilizzo.

L'abuso del diritto di veto non comporta alcuna conseguenza giuridica per i membri permanenti, ma se si sostiene che in questo modo il Consiglio di sicurezza non stia "esercitando le funzioni assegnategli dalla Carta nei riguardi di una controversia o di una situazione qualsiasi"³¹⁷, allora l'Assemblea generale può indirizzare, secondo l'articolo 12, delle raccomandazioni ai membri delle Nazioni Unite.

Come si vedrà nel successivo paragrafo, questa considerazione è alla base della risoluzione *Uniting for Peace*, che secondo il rapporto emesso dall'ICISS nel 2001 presenterebbe una valida alternativa all'azione del Consiglio nel caso in cui quest'ultimo sia paralizzato dal veto dei membri permanenti.

³¹⁰ Articolo 2, paragrafo 2, Carta delle Nazioni Unite.

³¹¹ Articolo 24, *ibidem*.

³¹² Articolo 1, paragrafo 1, *ibidem*.

³¹³ I. BROWNLIE, *Principles of Public International Law*⁶, Oxford, 2003, p. 697.

³¹⁴ La Corte internazionale di giustizia ha riaffermato l'esistenza della dottrina dell'abuso del diritto in diverse occasioni, come il 'rovescio della medaglia' dell'obbligo degli Stati di agire in buona fede; si veda a tale proposito: *Oppenheim, International Law*, (Hersh Lauterpacht ed.), 1955, p. 346; B. FASSBENDER, *UN Security Council Reform and the Right of Veto: a Constitutional Perspective*, Leiden, 2012, p.175 (dove si legge che l'impiego del veto per bloccare un emendamento della Carta, se motivato da interessi puramente nazionali costituisce un abuso del diritto di veto).

³¹⁵ H. LAUTERPACHT, *The Development of International Law by the International Court*, Cambridge, 1982, p. 164.

³¹⁶ *Statement by the Delegations of the Four Sponsoring Governments on the Voting Procedure in the Security Council*, 7 giugno 1945, UNCIO vol. XI, p. 754. Questa concezione è stata implicitamente accolta dalla maggioranza del primo Comitato dell'Assemblea generale (sul disarmo e sulla sicurezza internazionale), che nel discutere la risoluzione *Uniting for Peace* parlò di un "uso improprio della regola dell'unanimità dei membri permanenti": *Yearbook of the United Nations*, 1950, p.184, www.unyearbook.un.org.

³¹⁷ Articolo 12, paragrafo 1, Carta delle Nazioni Unite.

3.3 Possibili soluzioni all'impasse del Consiglio di sicurezza dinanzi a crimini di guerra e contro l'umanità

Se non è possibile rinvenire alcun divieto di utilizzare veto per bloccare risoluzioni volte a proteggere la popolazione civile in nome della *responsibility to protect*, ci si potrebbe domandare se il Consiglio di sicurezza sia destinato ad essere paralizzato dai membri permanenti anche di fronte alla manifesta commissione di crimini di guerra e contro l'umanità, nonostante la sua responsabilità principale sia proprio quella di assicurare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Innanzitutto, non è escluso che in futuro la *responsibility to protect* venga riconosciuta come norma consuetudinaria ormai pienamente affermata in diritto internazionale e dunque effettivamente vincolante per gli Stati: si tratta ancora di un principio di recente affermazione, che potrebbe consolidarsi nel corso degli anni.

A ben vedere, anche nello scenario attuale – quello di una *responsibility to protect* non ancora riconosciuta come parte del diritto consuetudinario – si aprono diverse possibilità per risolvere l'impasse del Consiglio in circostanze come quella della crisi siriana: in primo luogo, l'ipotesi più effettiva sarebbe quella di una riforma formale della Carta;³¹⁸ in alternativa, come ha suggerito l'ICISS nel rapporto del 2001 sulla *responsibility to protect*, si potrebbe ricorrere all'azione d'emergenza dell'Assemblea generale sotto la risoluzione *Uniting for Peace*;³¹⁹ infine, l'ICISS ha proposto, come azione alternativa a quella del Consiglio, l'azione delle organizzazioni regionali, “soggetta alla loro ricerca di una successiva autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza”.³²⁰

Per quanto riguarda la prima possibilità, ossia quella di una riforma formale della Carta, come si è visto si sono susseguiti nel corso degli anni numerosi tentativi di riforma delle Nazioni Unite³²¹ – e, più nello specifico, del Consiglio di sicurezza. Si è a lungo discusso sull'attualità, nell'odierno scenario geopolitico internazionale, dello strumento del veto in mano ai soli cinque membri permanenti, e ci sono state proposte – come già menzionato – volte a limitare l'impiego di tale strumento almeno dinanzi a gravi crimini di guerra e crimini contro l'umanità.

Poiché la Carta delle Nazioni Unite non prevede alcuna restrizione – al di fuori delle questioni procedurali e delle decisioni *ex capitulo VI* ed *ex* paragrafo 3 dell'articolo 52, se il membro è parte della controversia su cui si decide³²² – per il veto dei membri permanenti, una modifica formale della Carta sembra la strada più effettiva per introdurre dei vincoli all'azione del Consiglio.

Tuttavia, nessun tentativo di riforma del Consiglio di sicurezza e dei poteri dei cinque membri permanenti è finora andato a buon fine. Infatti, per modificare formalmente lo Statuto è comunque necessario il voto dei cinque membri permanenti³²³, che non hanno naturalmente intenzione di rinunciare alle proprie prerogative. Ad ogni modo, alcuni membri permanenti – come si è visto – si sono dimostrati favorevoli all'introduzione di restrizioni nell'utilizzo del veto dinanzi a crimini di guerra e contro l'umanità³²⁴.

³¹⁸ P. WEBB, *Deadlock or Restraint?*, cit., p. 471.

³¹⁹ International commission on intervention and state sovereignty, *Responsibility to protect*, 2001, www.responsibilitytoprotect.org, 6.29-6.30; si veda *Uniting for Peace*, G.A. Res. 377 (V), UN Doc. A/1775 del 3 novembre 1950.

³²⁰ International commission on intervention and state sovereignty, *Responsibility to protect*, 2001, www.responsibilitytoprotect.org, 6.31-6.35.

³²¹ Si veda a tal proposito capitolo I, pp. 9-13.

³²² Articolo 27, paragrafo 3, Carta delle Nazioni Unite.

³²³ Articolo 108, *ibidem*.

³²⁴ In particolare, si ricorda l'iniziativa francese avanzata nel 2015 (*supra*, nota 263) e il supporto di Francia e Regno Unito al codice di condotta diffuso dal gruppo ACT (*supra*, note 266, 267).

Finché non verranno introdotte delle modifiche formali alla Carta delle Nazioni Unite, un'alternativa all'azione del Consiglio nei casi in cui questo sia paralizzato dal veto di un membro permanente anche dinanzi alla commissione di gravi atrocità è quella proposta dal rapporto dell'ICISS del 2001, ossia l'azione dell'Assemblea generale secondo quanto predisposto dalla risoluzione *Uniting for Peace*.³²⁵ Tale risoluzione, adottata dall'Assemblea generale nel 1950, prevede che qualora il Consiglio di sicurezza non riesca, per mancanza di unanimità tra i membri permanenti, ad adempiere al suo compito di mantenere la pace e la sicurezza internazionali, dinanzi a una minaccia alla pace, violazione della pace o atto di aggressione, l'Assemblea generale debba occuparsi della questione – nel corso di una riunione d'emergenza convocata tempestivamente entro 24 ore – indirizzando raccomandazioni agli Stati membri per decretare quali misure collettive mettere in atto. Queste misure possono includere anche l'impiego della forza armata allo scopo di mantenere o di ripristinare la pace e la sicurezza internazionali.³²⁶ La risoluzione *Uniting for Peace* è stata promossa in particolar modo dall'allora Segretario di Stato americano Dean Acheson³²⁷, il quale aveva sottolineato che la stessa “Carta fornisce all'Assemblea generale importanti funzioni nel campo della pace e della sicurezza internazionali, incluso il diritto di discutere di qualsiasi questione relativa a questo ambito e il diritto di fare raccomandazioni”.³²⁸ Si trattava dunque di promuovere una certa lettura della Carta, che permettesse all'Assemblea generale di agire nel momento in cui il Consiglio fosse paralizzato – nella sua azione di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale – dal veto di uno o più membri permanenti.³²⁹ La proposta della risoluzione *Uniting for Peace* giunse dopo soli cinque anni di vita dell'Organizzazione, spinta dall'evidente frustrazione degli Stati membri dinanzi alla continua imposizione del veto sovietico (l'Unione Sovietica pose il proprio veto per ben 26 volte tra il 1946 e il 1949).³³⁰ Infatti, il preambolo della risoluzione riaffermava “il dovere, da parte dei membri permanenti, di cercare l'unanimità e di apportare delle restrizioni all'utilizzo del veto”.³³¹ Dal 1950 ad oggi sono state convocate 10 riunioni d'emergenza dell'Assemblea generale in base alla risoluzione *Uniting for Peace* e, nel corso di queste riunioni, l'Assemblea generale ha raccomandato l'uso della forza armata solo una volta, in riferimento alla guerra di Corea nel 1951.³³² Nel corso degli anni, sono state molte le perplessità e le critiche rispetto alla possibilità di un'autorizzazione dell'impiego della forza armata da parte dell'Assemblea generale in sostituzione del Consiglio di sicurezza. Tale autorizzazione, infatti, potrebbe sembrare in contrasto con le disposizioni della Carta, che vede il Consiglio di sicurezza come l'unico organo in grado di autorizzare l'impiego della forza armata da parte degli Stati membri. Tuttavia, sebbene la Carta non attribuisca all'Assemblea generale poteri d'azione³³³, nel caso in cui una raccomandazione implicante misure collettive – anche coercitive – sia adottata da una larghissima maggioranza (secondo quanto disposto dalla risoluzione *Uniting for Peace*, almeno due terzi dell'Assemblea), questo ampio consenso conferirebbe sufficiente

³²⁵ *Uniting for Peace*, G.A. Res. 377 (V), UN Doc. A/1775 del 3 novembre 1950.

³²⁶ *ibidem*, A.1.

³²⁷ Assieme ai delegati Benjamin Cohen e John Foster Dulles.

³²⁸ *Note from the head of the US delegation to the UN Secretary General*, 20 settembre 1950, 5 UNGAOR, 279esima riunione plenaria, Annessi 2-3 (punto all'ordine del giorno n°68), UN Doc A/1377.

³²⁹ A.J. CARSWELL, *Unblocking the UN Security Council: The Uniting for Peace Resolution*, in *Journal of Conflict and Security Law*, p.453.

³³⁰ *ibidem*.

³³¹ *Uniting for Peace*, G.A. Res. 377 (V), UN Doc. A/1775 del 3 novembre 1950.

³³² General Assembly of the United Nations, Emergency special sessions, www.un.org.

³³³ L'articolo 11, par.2 della Carta dispone infatti che “qualsiasi questione [...] per cui si renda necessaria un'azione deve essere deferita al Consiglio di sicurezza”.

legittimità all'azione degli Stati che scegliessero di intervenire in nome della R2P, senza contrastare in questo modo con le disposizioni della Carta.³³⁴

Tuttavia, pur ammettendo la legittimità della procedura prevista dalla risoluzione *Uniting for Peace* e pur considerando l'intervento dell'Assemblea generale come una possibile alternativa all'azione del Consiglio di sicurezza per porre fine a gravi crimini di guerra e contro l'umanità laddove questo sia paralizzato dal veto dei membri permanenti, esistono comunque delle posizioni contrastanti circa le conseguenze di una raccomandazione dell'Assemblea generale. Se da un lato i sostenitori della cosiddetta *strong Uniting for Peace*³³⁵ ritengono che tale raccomandazione possa autorizzare l'intervento armato degli Stati membri sostituendosi in tutto e per tutto al Consiglio di sicurezza – il che risolverebbe alla radice il problema del veto – dall'altro i sostenitori della *weak Uniting for Peace* sostengono che concedere un tale potere all'Assemblea generale priverebbe di ogni significato la ripartizione di competenze effettuata dalla Carta, nonché lo strumento stesso del veto, legittimamente attribuito ai membri permanenti dall'articolo 27 dello Statuto.³³⁶

I sostenitori della *weak Uniting for Peace* basano le proprie argomentazioni anche sul fatto che l'Assemblea generale non ha – a differenza del Consiglio – il potere di adottare atti giuridicamente vincolanti per i membri delle Nazioni Unite, potendo adottare solo mere dichiarazioni e raccomandazioni³³⁷. Dunque, mentre gli Stati membri devono accettare ed eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza³³⁸, la Carta non impone loro lo stesso obbligo per le raccomandazioni dell'Assemblea generale.

Al di là del dibattito tra i sostenitori di una *weak UfP* e di una *strong UfP*, un'ulteriore questione relativa alla risoluzione *Uniting for Peace* consiste nel comprendere a chi spetti determinare quando il Consiglio stia fallendo nell'adempiere alla sua primaria funzione – e, dunque, quando si renda necessario l'intervento dell'Assemblea generale.

Secondo alcuni³³⁹ sarebbe la stessa Assemblea generale a dover stabilire quando il veto dei membri permanenti stia impedendo al Consiglio di svolgere la sua primaria funzione, ma l'articolo 12 sembra suggerire, al contrario, che debba essere il Consiglio stesso a richiedere una raccomandazione all'Assemblea generale. Considerando questa richiesta come una questione procedurale, per la quale dunque non è richiesta una maggioranza qualificata che includa anche il voto dei cinque membri permanenti, è ragionevole ritenere che sia il Consiglio a decidere se richiedere o meno l'intervento dell'Assemblea generale. Infatti, se almeno nove membri del Consiglio ritengono che l'Organo stia fallendo nel rispettare le responsabilità che gli vengono attribuite dalla Carta, a causa del veto di uno o più membri permanenti, il Consiglio può convocare una sessione d'emergenza dell'Assemblea generale richiedendo così il suo intervento.

Il rapporto dell'ICISS delinea anche – come azione alternativa a quella del Consiglio nel caso in cui questo risulti paralizzato dal veto dei membri permanenti dinanzi a gravi atrocità – l'intervento delle

³³⁴ E. SCISO, *I crimini in Siria, la Responsibility to Protect e l'esercizio del veto nel Consiglio di sicurezza*, in N. RONZITTI, E. SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide del diritto internazionale*, Torino, 2018, p.37.

³³⁵ Secondo questa teoria, la Carta attribuisce al Consiglio la "responsabilità primaria" (art.24) del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, lasciando intendere che la responsabilità secondaria ricada in capo all'Assemblea generale in quanto unico organo che rappresenti tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite. Inoltre, il divieto dell'uso della forza (articolo 2) sarebbe rivolto agli Stati membri al di fuori dell'Organizzazione e non all'Organizzazione stessa e ai suoi organi. Per una esposizione più approfondita di entrambe le teorie, si rimanda a M. RAMSDEN, *'Uniting for Peace' and Humanitarian Intervention: the Authorising Function of the UN General Assembly*, 2016, www.digital.law.washington.edu.

³³⁶ M.RAMSDEN, *'Uniting for Peace' and Humanitarian Intervention: the Authorising Function of the UN General Assembly*, in *Washington International Law Journal*, 2016, p. 267.

³³⁷ Articolo 13, Carta delle Nazioni Unite.

³³⁸ Articolo 25, *ibidem*.

³³⁹ J. ANDRASSY, *Uniting for Peace*, in *American Journal of International Law*, 1956, p.578.

organizzazioni regionali, in base a quanto stabilito dai loro statuti e dagli articoli 52 e 53 della Carta delle Nazioni Unite.

Alcune organizzazioni regionali prevedono la possibilità di intervenire nel territorio di uno Stato membro per proteggere la sua popolazione da gravi violazioni dei diritti umani nel caso in cui quest'ultimo si dimostri incapace di farlo: tale previsione è contenuta ad esempio nell'Atto istitutivo dell'OAS (Organizzazione degli Stati Americani) e in quello dell'Unione Africana.³⁴⁰

Altre organizzazioni regionali, come l'Unione Europea, prevedono invece che un tale intervento sia giustificato non solo nel territorio di uno Stato membro ma di qualsiasi Stato esterno all'organizzazione, in casi di emergenza umanitaria. L'articolo 21 del TUE afferma infatti che l'azione dell'Unione "sulla scena internazionale" si basa sui principi a fondamento dell'Organizzazione stessa, contenuti negli articoli 2 e 3 del Trattato – come il rispetto della dignità umana e dei diritti fondamentali – mentre secondo gli articoli 42 e 43 del TUE l'Unione può svolgere delle missioni – comprese operazioni umanitarie, di soccorso o finalizzate alla gestione delle crisi – al di fuori del territorio degli Stati membri e in conformità con i principi delle Nazioni Unite.

Gli Statuti di diverse organizzazioni regionali, dunque, consentono di ricorrere all'azione di queste ultime in sostituzione a quella del Consiglio di sicurezza, in caso di paralisi di quest'ultimo; sarebbe comunque opportuno, prima di ricorrere all'intervento delle organizzazioni regionali in attuazione della *responsibility to protect*, che un organo ampiamente rappresentativo come l'Assemblea generale accertasse l'esistenza di una crisi umanitaria e individuasse dei criteri generali che possano indirizzare l'intervento di tali organizzazioni.³⁴¹

Si potrebbe a questo punto obiettare che un'eventuale azione coercitiva da parte di un'organizzazione regionale debba necessariamente ricevere l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza; tuttavia, in diverse occasioni un'organizzazione regionale è intervenuta senza l'autorizzazione del Consiglio³⁴² o ha ricevuto tale autorizzazione *ex post*.³⁴³

³⁴⁰ L'articolo 4 (h) dell'Atto istitutivo dell'Unione Africana prevede che l'Unione Africana possa intervenire legittimamente nel territorio degli Stati membri nel caso in cui vengano commessi genocidio, crimini di guerra e contro l'umanità.

³⁴¹ E. SCISO, *I crimini in Siria, la Responsibility to Protect e l'esercizio del veto nel Consiglio di sicurezza*, in N. RONZITTI, E. SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide del diritto internazionale*, Torino, 2018, p.39.

³⁴² Ad esempio, nel 1999 la NATO è intervenuta in Kosovo senza una previa autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza. Tale autorizzazione sarebbe giunta in seguito, a conclusione dell'intervento armato, quando con la risoluzione 1244 del 1999 il Consiglio pose il Kosovo sotto l'amministrazione provvisoria delle Nazioni Unite, istituendo la missione UNMIK.

³⁴³ Ad esempio, le risoluzioni 1483 (2003), 1511 (2003) e 1546 (2004) hanno avuto l'effetto di un'autorizzazione *ex post* dell'intervento britannico e statunitense in Iraq. Con le risoluzioni 788 (1992) e 813 (1993), inoltre, il Consiglio di sicurezza avallò l'intervento armato in Liberia dell'ECOMOG (una forza istituita dall'ECOWAS), che era stato già intrapreso.

Conclusione

Come abbiamo visto, sin dagli esordi della crisi siriana numerose testimonianze hanno denunciato la commissione, in Siria, di “crimini di guerra e contro l’umanità”³⁴⁴ manifestando non solo l’evidente fallimento, da parte del governo siriano, di proteggere la sua popolazione da gravi atrocità ma anche il coinvolgimento delle stesse forze governative nella commissione di tali crimini.

Per 13 volte dal 2011 ad oggi la Federazione Russa – assieme alla Cina, in 5 casi – ha bloccato l’adozione di risoluzioni volte a stabilire sanzioni nei confronti del regime di Assad, a condannare la commissione di gravi crimini di guerra e contro l’umanità e persino a deferire la questione alla Corte penale internazionale, nonostante le continue sollecitazioni da parte dell’Assemblea generale³⁴⁵, della stessa Corte penale internazionale³⁴⁶ e di molteplici Stati della Comunità internazionale³⁴⁷.

L’immobilità del Consiglio di sicurezza dinanzi ad una crisi umanitaria di tali proporzioni e a gravi crimini di guerra – come il ricorso ad armi chimiche o i bombardamenti diretti contro obiettivi civili – ha destato grande sgomento nella Comunità internazionale; basti ricordare, ad esempio, che il Ministro degli Esteri dell’Arabia Saudita, nel motivare la scelta del suo Paese di rinunciare al proprio seggio in seno al Consiglio di sicurezza, dichiarò che “consentire al regime siriano di uccidere e bruciare la sua popolazione con armi chimiche mentre il mondo assiste senza far niente, senza predisporre sanzioni deterrenti nei confronti del regime di Damasco, è una prova inconfutabile dell’incapacità del Consiglio di sicurezza di rispettare i suoi doveri e le sue responsabilità”³⁴⁸.

In realtà, sin dalla nascita delle Nazioni Unite – come si è visto nel primo capitolo – sono state molte le critiche avanzate allo strumento del veto, visto da molti Stati come un privilegio contrario al principio di “sovrana eguaglianza”³⁴⁹ tra i membri dell’Organizzazione, sancito dall’articolo 2 della Carta. Per queste ragioni, nel corso degli anni si sono susseguiti diversi tentativi di riforma delle Nazioni Unite, molti dei quali erano volti a rendere più rappresentativo ed equo il Consiglio di sicurezza tramite l’aumento dei membri elettivi o di quelli permanenti; tuttavia, nessuna proposta di riforma è andata a buon fine, dal momento che per approvare qualsiasi modifica della Carta è necessario il voto positivo dei cinque membri permanenti³⁵⁰, che naturalmente non sono intenzionati a rinunciare ai privilegi che il loro *status* comporta.

Come si è potuto vedere nel terzo capitolo, la paralisi del Consiglio dinanzi alla crisi umanitaria in Siria ha dato impulso a nuove proposte di riforma³⁵¹, finalizzate stavolta a limitare il ricorso al diritto di veto da parte dei membri permanenti in presenza di gravi atrocità e crimini di guerra.

L’impasse del Consiglio dinanzi alla crisi siriana è parsa ancora più intollerabile alla luce di quella che abbiamo definito una dottrina emergente in diritto internazionale, la *responsibility to protect* (R2P), che

³⁴⁴ UN Office of the High Commissioner for Human Rights, *Pillay Warns of Consequences Under International Law as Syria Conflict Escalates*, 27 giugno 2012, www.ohchr.org.

³⁴⁵ L’Assemblea generale espresse grave preoccupazione dinanzi “al fallimento del Consiglio di sicurezza nell’accordarsi su misure in grado di assicurare l’osservanza delle sue decisioni da parte del governo siriano”: Assemblea generale, UN Doc A/RES/66/253 B del 3 agosto 2012.

³⁴⁶ La Corte penale internazionale sollecitò il Consiglio a prendere urgentemente delle misure adeguate nei confronti della situazione in Siria, v. A.S. KOLB, *The Un Security Council Members’ Responsibility to Protect. A legal analysis*, 2017, p. 494.

³⁴⁷ Nel gennaio 2013 57 Stati membri delle Nazioni Unite rivolsero una lettera al Segretario generale per sollecitare il Consiglio di sicurezza: *Letter dated 14 January 2013 from the Chargé d’affaires a.i. of the Permanent Mission of Switzerland to the United Nations addressed to the Secretary-General*, UN Doc. A/67/694-S/2013/19, del 14 gennaio 2013.

³⁴⁸ *Statement of the Ministry of Foreign Affairs on Saudi Arabia’s apology for not accepting Security Council membership, Annex to the letter dated 12 November 2013 from the Permanent Representative of Saudi Arabia to the United Nations addressed to the Secretary-General*, UN Doc A/68/599 del 14 novembre 2013.

³⁴⁹ Articolo 2, paragrafo 1, Carta delle Nazioni Unite.

³⁵⁰ Articolo 108, *ibidem*.

³⁵¹ L’iniziativa francese, il codice di condotta del gruppo ACT (*Accountability, Coherence and Transparency*) e la proposta degli *Elders*, v. capitolo 3, pp. 36-37.

teorizza la responsabilità della Comunità internazionale di proteggere le popolazioni da gravi violazioni dei diritti umani e crimini di guerra laddove il loro Stato di appartenenza non voglia o non sia in grado di farlo.

Come è stato sottolineato anche dall'ICISS, che nel 2001 ha delineato per prima la nozione di R2P, la *responsibility to protect* è supportata da una crescente prassi tra gli Stati della Comunità internazionale ma non è ancora dotata degli elementi necessari per essere inclusa nel diritto consuetudinario, sebbene parte della dottrina la consideri già una consuetudine affermata.

La posizione più diffusa in dottrina al riguardo, come si è visto, è quella di chi vede la R2P come una dottrina sfaccettata, che incorpora tra i vari elementi anche alcuni doveri già imposti dal diritto internazionale ma che non può per questo essere considerata automaticamente come una norma giuridicamente vincolante.

Oltre alle preoccupazioni di molti Paesi rispetto ad un'applicazione selettiva e parziale della *responsibility to protect* – o con finalità diverse dalla mera protezione della popolazione da gravi atrocità – si è visto come il principale ostacolo all'impiego di tale dottrina sia proprio la sua dubbia natura giuridica. Questo non significa che in futuro la *responsibility to protect* non possa affermarsi come norma consuetudinaria – e per farlo è indispensabile non solo la prassi degli Stati ma anche quella degli organi rappresentativi delle varie Organizzazioni internazionali, come l'Assemblea generale – ma, attualmente, non può essere ritenuta un limite vincolante all'azione del Consiglio di sicurezza.

Alla luce di queste considerazioni e degli altri possibili obblighi posti dal diritto internazionale, abbiamo constatato che i membri permanenti del Consiglio non hanno, effettivamente, violato alcuna norma ponendo il proprio veto sulla questione siriana, poiché il diritto di veto viene loro attribuito dalla stessa Carta delle Nazioni Unite.³⁵²

Argomentando che – in base all'articolo 2(2) della Carta, gli Stati membri sono obbligati ad “agire in conformità ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite”³⁵³, tra i quali si annovera certamente il fine di “mantenere la pace e la sicurezza internazionale”³⁵⁴ – i membri del Consiglio di sicurezza devono esercitare le proprie responsabilità in buona fede, si potrebbe ragionevolmente affermare che nel caso in cui non lo facciano stiano abusando del proprio diritto di veto.

In base a questo presupposto, nel caso di una paralisi del Consiglio di sicurezza che non consenta a quest'ultimo di rispettare le proprie responsabilità in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, l'impasse potrebbe essere superata tramite l'intervento dell'Assemblea generale secondo la risoluzione *Uniting for Peace*.

La risoluzione consente all'Assemblea generale di rivolgere delle raccomandazioni agli Stati membri, inclusa se necessario la raccomandazione di ricorrere a misure coercitive per garantire la pace e la sicurezza internazionale, nel caso in cui il Consiglio di sicurezza fallisca nel rispettare le proprie responsabilità a causa del veto di uno o più membri permanenti. Tuttavia, come abbiamo osservato, se da un lato c'è chi ritiene che l'Assemblea generale possa legittimamente aggirare il ruolo del Consiglio di sicurezza e sostituirlo nell'autorizzare il ricorso alla forza armata (i sostenitori della cosiddetta ‘*strong Uniting for Peace*’), dall'altro c'è chi ritiene che questo compito spetti solo al Consiglio e che l'Assemblea non possa scavalcare la suddivisione dei ruoli delineata dalla Carta (i sostenitori della ‘*weak Uniting for Peace*’).

Il dibattito sulla risoluzione *Uniting for Peace* rimane ancora oggi aperto, ma l'ICISS propone, oltre all'intervento dell'Assemblea generale, anche un'ulteriore alternativa: quella dell'intervento delle organizzazioni regionali.

³⁵² Articolo 27, Carta delle Nazioni Unite.

³⁵³ Articolo 2, paragrafo 2, *ibidem*.

³⁵⁴ Articolo 1, paragrafo 1, *ibidem*.

Infatti, come si è visto, lo Statuto di alcune organizzazioni regionali permette loro di intervenire in caso di gravi atrocità e crisi umanitarie nel territorio di uno Stato che non sia in grado di proteggere la propria popolazione; l'Unione Europea, in base agli articoli 42 e 43 del TUE, può svolgere interventi di questo genere anche nel territorio di Stati non membri dell'Unione.

Anche in questo caso sono ravvisabili alcune criticità, come il fatto che tecnicamente le organizzazioni regionali dovrebbero ottenere l'autorizzazione ad intervenire dal Consiglio di sicurezza in base agli articoli 52 e 53 della Carta; tuttavia, è ormai noto come nel corso degli anni si siano susseguiti interventi di organizzazioni regionali – come la NATO o l'ECOWAS – eseguiti senza una previa autorizzazione del Consiglio, o che hanno ottenuto un'autorizzazione *ex post*.³⁵⁵

Ad ogni modo, la soluzione più effettiva – in attesa che la *responsibility to protect* diventi una vera norma di diritto consuetudinario – sembrerebbe un accordo vincolante tra i membri del Consiglio di sicurezza o dell'intera Comunità internazionale, sotto forma di modifica formale della Carta o di un nuovo trattato in grado di vincolare gli Stati parte.

Nonostante il veto della Cina e della Federazione Russa non possa considerarsi illecito alla luce delle norme attualmente vigenti in diritto internazionale, rimane comunque indubbia l'incapacità delle Nazioni Unite di rispettare, in situazioni critiche come quella della guerra in Siria, i fini per i quali sono state create: “mantenere la pace e la sicurezza internazionale” e “promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”³⁵⁶.

L'immobilità delle Nazioni Unite da un lato ha intaccato la credibilità dell'Organizzazione e, dall'altro, ha lasciato spazio a iniziative unilaterali da parte degli Stati che non sempre hanno come fine ultimo quello di tutelare la popolazione da gravi violazioni dei diritti umani.³⁵⁷

³⁵⁵ Si veda a tale proposito capitolo 3, p.48.

³⁵⁶ Articolo 1, Carta delle Nazioni Unite.

³⁵⁷ E. SCISO, *I crimini in Siria, la Responsibility to Protect e l'esercizio del veto nel Consiglio di sicurezza*, in N. RONZITTI, E. SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia, possibili equilibri e le sfide del diritto internazionale*, Torino, 2018, p.42.

Bibliografia

- J. ANDRASSY, *Uniting for Peace*, in *American Journal of International Law*, 1956, pp.563-582.
- D. ARONOFSKY, *The International Legal Responsibility to Protect Against Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity. Why National Sovereignty Does Not Preclude Its Exercise*, in *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 2007, p.317.
- M. AYOOB, *Humanitarian Intervention and State Sovereignty*, in *International Journal of Human Rights*, 2006, p.81.
- D.S. BAILEY, S. DAWS, *The Procedure Of The Security Council*³, Oxford, 1998.
- A.J. BELLAMY, R. REIKE, *The Responsibility to Protect and International Law*, in *Global Responsibility to Protect*, 2010, p.267.
- L. BOISSON DE CHAZOURNES, L. CONDORELLI, *De la 'responsabilité de protéger' ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2006, p.11.
- J. BORGER, B. INZAURRALDE, *Russian Vetoes are Putting UN Security Council's Legitimacy at Risk, Says US*, in *The Guardian*, 23 settembre 2015, www.theguardian.com.
- I. BROWNLIE, *Principles of Public International Law*⁶, Oxford, 2003, p. 697.
- J. BRUNNÉE, S.J. TOOPE, *Norms, Institutions and UN Reform: The Responsibility to Protect*, in *Journal of International Law & International Relations*, 2006, p.2.
- R.N. BURNS, *On-the-record briefing on UN reform*, 16 giugno 2005, www.state.gov.
- A.J. CARSWELL, *Unblocking the UN Security Council: The Uniting for Peace Resolution*, in *Journal of Conflict and Security Law*, p.453.
- Carta delle Nazioni Unite, San Francisco, 26 giugno 1945.
- B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2017.
- M.F. DENG, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington, 1996.
- J. L. DIAZ, *The Security Council's Syria Shame*, 2 agosto 2012, www.cnn.com.
- L.FABIUS, *A Call for Self-Restraint at the UN*, in *New York Times*, 4 ottobre 2013, www.nytimes.com.
- B. FASSBENDER, *UN Security Council Reform and the Right of Veto: a constitutional perspective*, Leiden, 2012.
- G. FINIZIO, *Il Consiglio di sicurezza dell'ONU: un inventario critico delle proposte di riforma*, 2008, disponibile su www.csfederalismo.it.
- F. FRANCONI, C. BAKKER, *Responsibility to Protect: Humanitarian Intervention and Human Rights. Lessons from Libya to Mali*, 2013, disponibile su www.transworld.eu.
- R. GLADSTONE, *Resign as Envoy to Syria, Annan Casts Wide Blame*, in *New York Times*, 2 agosto 2012, www.nytimes.com.
- R. HAMILTON, *The Responsibility to Protect: from Document to Doctrine – But What of Implementation?*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2006.
- A.S KOLB, *The Un Security Council Members' Responsibility to protect. A legal analysis*, Berlino, 2017, p.11.
- A. LANG, *Legal Basis for UK Military Action in Syria, House of Commons, Briefing Paper*, del 1 dicembre 2015.
- H. LAUTERPACHT, *The Development of International Law by the International Court*, Cambridge, 1982.
- J.S. LUND, D. SAFRAN-HON, *Third Round of Intergovernmental Negotiations on UN Security Council Reform Conclude*, www.centerforunreform.org.
- S. MARCHISIO, *L'Onu*, Bologna, 2012.
- M. MATTHEWS, *Tracking the Emergence of a New International Norm: The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur*, in *Boston College International & Comparative Law Review*, 2008, p.137.
- S. MOHAMED, *The U.N. Security Council and the Crisis in Syria*, 2012, www.asil.org.
- C. NAHORY, *The hidden veto*, maggio 2004, www.globalpolicy.org.
- V.P. NANDA, *The Future Under International Law of The Responsibility to Protect after Libya and Syria*, in *Michigan State International Law Review*, 2013.
- L. OPPENHEIM, H. LAUTERPACHT, *International Law*, Londra, 1955.
- A.V. PATIL, *The Un Veto in World Affairs. 1946-1990*, Londra, 1992.
- M. PAYANDEH, *With Great Power Comes Great Responsibility? The Concept of the Responsibility To Protect Within the Process of International Lawmaking*, in *Yale Journal of International Law*, 2010, p.482, www.digitalcommons.law.yale.edu.
- P. PICONE, *L'insostenibile leggerezza dell'art. 51 della Carta dell'ONU*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, p. 7 ss.
- M. RAMSDEN, *'Uniting for Peace' and Humanitarian Intervention: the Authorising Function of the UN General Assembly*, in *Washington International Law Journal*, 2016.
- T. RUYS, *Divergent Views on the Charter Norms on the Use of Force – A Transatlantic Divide?*, in *ASIL Proceedings*, 2015, p. 67 ss.
- W.A. SCHABAS, *Genocide in international law: the crime of crimes*¹, Cambridge, 2000.

- M. SCHMIDT, *Informal Discussion on 'Responsibility while Protecting'*, 21 febbraio 2012, consultabile online in www.responsibilitytoprotect.org.
- E. SCISO, *I crimini in Siria, la Responsibility to Protect e l'esercizio del veto nel Consiglio di sicurezza*, in N. RONZITTI, E. SCISO (a cura di), *I conflitti in Siria e Libia, possibili equilibri e le sfide del diritto internazionale*, Torino, 2018.
- E. SCISO, *L'uso della forza nella (mancata) riforma delle Nazioni Unite*, in *La comunità internazionale*, 2006.
- M. SOSSAI, *Come assicurare la punibilità dell'uso di armi chimiche in Siria?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, pp. 419-434, 2017.
- C. STAHN, *Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?*, in *American Journal of International Law*, 2007, p.99.
- R. WATSON, *UN left on sidelines*, in *BBC News*, 3 aprile 1999.
- P. WEBB, *Deadlock or Restraint? The Security Council Veto and the Use of Force in Syria*, in *Journal of Conflict and Security Law*, 2014, p. 471.
- M. WELLER, *Striking ISIL: Aspects of the Law on the Use of Force*, in *ASIL Insights*, marzo 2015.
- I. WINKELMANN, *Bringing the Security Council into a new era*, in *Max Planck Yearbook*, 1997.
- J. WOULTERS, T. RUYSS, *Security Council reform. A new veto for a new century?*, Bruxelles, 2005.

Documentazione

- Accountability, Coherence and Transparency (ACT) Group, *Code of Conduct regarding Security Council action against genocide, crimes against humanity or war crimes*, 7 luglio 2015, www.globalr2p.org.
- Amnesty International, *All-Out Repression: Purging Dissident in Aleppo*, Syria, 2012, www.amnestyusa.org.
- Amnesty International, *Syria: Security Council Vote Will Embolden Violators*, 19 luglio 2012, www.amnesty.org.
- K. ANNAN, *UN Secretary-General, Intervention, 35th Annual Ditchley Foundation Lecture*, www.ditchley.com.
- Annex to the Letter dated 9 november 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General*, UN Doc. A/66/551 dell'11 novembre 2011.
- Assemblea generale, *Press Release: Need for Security Council reform given new impetus by recent events, General Assembly is told*, del 1 novembre 2001, UN Doc GA/9943, www.un.org.
- Assemblea generale, *Report of the Secretary-General: Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect*, UN Doc A/64/864 del 14 luglio 2010.
- Assemblea generale, *Report of the Secretary-General: In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All*, UN Doc. A/59/2005 del 21 marzo 2005.
- Assemblea generale, *Report of the Secretary-General, Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response*, UN Doc. A/66/874 del 25 luglio 2012.
- Assemblea generale, *Report of the Secretary-General, The Role of Regional and Sub-Regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect*, UN Doc. A/65/877 del 28 giugno 2011.
- Assemblea generale, *Report of the Secretary-General: We the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century*, UN Doc. A/54/2000 del 3 aprile 2000.
- Assemblea generale, risoluzione 66/110 del 9 dicembre 2011.
- Assemblea generale, *Secretary-General Report, Implementing the responsibility to protect*, UN Doc. A/63/677 del 12 gennaio 2009.
- Assemblea generale, *The situation in the Syrian Arab Republic*, GA Res. 67/262, del 15 maggio 2013.
- Assemblea generale, UN Doc. A/RES/47/62 dell'11 dicembre 1992.
- Assemblea generale, UN Doc. A/RES/48/26 del 3 dicembre 1993.
- Assemblea generale, UN Doc. A/RES/67/557 del 15 settembre 2008.
- Assemblea generale, UN Doc. A/RES/63/308 del 7 ottobre 2009.
- Assemblea generale, UN Doc A/RES/66/253 B del 3 agosto 2012.
- Assemblea generale, *Uniting for Consensus Draft Resolution*, UN Doc. A/59/L.68 del 21 luglio 2005, www.undocs.org.
- Assemblea generale, *Uniting for Peace*, G.A. Res. 377 (V), UN Doc. A/1775 del 3 novembre 1950.
- Assemblea generale, *World Summit Outcome*, UN Doc. A/RES/60/1 del 16 settembre 2005.
- Consiglio dei diritti umani, *Oral Update of the Indep. Int'l Comm'n of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/20/CRP.1 del 26 giugno 2012.
- Consiglio dei diritti umani, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Situation of Human Rights in the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/18/53 del 15 settembre 2011.

Consiglio dei diritti umani, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/S-17/2 del 23 novembre 2011.

Consiglio dei diritti umani, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/19/69 del 22 febbraio 2012.

Consiglio dei diritti umani, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/21/50 del 16 agosto 2012.

Consiglio dei diritti umani, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/34/CRP.3, del 10 marzo 2017.

Consiglio dei diritti umani, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/36/55, dell'8 agosto 2017.

Consiglio dei diritti umani, UN Doc. A/HRC/RES/S-16/1 del 29 aprile 2011, www.ohchr.org.

Consiglio di sicurezza, *Provisional Rules of Procedure of the Security Council*, UN Doc. S/96/Rev.7 del 21 dicembre 1982.

Consiglio di sicurezza, risoluzione n.1674 (2006) del 28 aprile 2006.

Consiglio di sicurezza, risoluzione n.612 (2011) del 4 ottobre 2011.

Consiglio di sicurezza, risoluzione n.77 (2012) del 4 febbraio 2012.

Consiglio di sicurezza, risoluzione n.2042 (2012) del 14 aprile 2012.

Consiglio di sicurezza, risoluzione n.2043 (2012) del 21 aprile 2012.

Consiglio di sicurezza, risoluzione n.2118 (2013) del 27 settembre 2013.

Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 2139 (2014) del 22 febbraio 2014.

Consiglio di sicurezza, risoluzione n.348 (2014) del 22 maggio 2014.

Consiglio di sicurezza, risoluzione n.2249 (2015) del 20 novembre 2015.

Consiglio di sicurezza, risoluzione n.1026 (2016) del 5 dicembre 2016.

Consiglio di sicurezza, risoluzione n. 315 (2017) del 12 aprile 2017.

Consiglio di sicurezza, *Security Council Press Statement on Terrorist Attacks in Aleppo*, UN Doc. SC/10784 del 5 ottobre 2012.

Consiglio esecutivo dell'Unione Africana, *Common African position on the proposed reform of the United Nations*, 7-8 marzo 2005, www.un.org.

Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio, New York, 9 dicembre 1948.

Corte internazionale di giustizia, *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of the Charter)*, parere consultivo del 28 maggio 1948.

Draft resolution on Security Council reform, 13 maggio 2005, www.globalpolicy.org.

Draft resolution on Security Council reform, 8 giugno 2005, www.globalpolicy.org.

France, Mexico, Political Statement on the Suspension of the Veto in case of Mass Atrocities, 70th session of the UN General Assembly, settembre 2015, www.onu.delegfrance.org.

France, Statement in the Security Council, 6520th Mtg., UN Doc. S/PV.6520 del 21 aprile 2011.

General Assembly of the United Nations, Emergency special sessions, www.un.org.

General debate, 70th session of the UN General Assembly, *Address by Mr François Hollande, President of the French Republic*, 28 settembre 2015, www.onu.delegfrance.org.

Germany, Statement in the Security Council, 6520th Mtg., UN Doc. S/PV.6520 del 21 aprile 2011.

Global Center for the Responsibility to Protect, *Current Crisis: Mass Atrocity Crimes are Occurring and Urgent Action is Needed: Syria*, 10 gennaio 2012, www.globalr2p.org.

Global Center for the Responsibility to Protect, *Implementing the Responsibility to Protect. The 2009 General Assembly Debate: An Assessment*, agosto 2009, www.globalr2p.org.

High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, 29 novembre 2004, www.un.org.

Human Rights Watch, *Torture Archipelago: Arbitrary Arrests, Torture and Enforced Disappearances in Syria's Underground Prisons Since March 2011*, 2012, www.hrw.org.

International commission on intervention and state sovereignty, *Responsibility to Protect*, 2001, www.responsibilitytoprotect.org.

International Crisis Group, *Report n.109, Popular Protest in North Africa and the Middle East (VII): The Syrian Regime's Slow-Motion Suicide*, 13 luglio 2011, www.crisisgroup.org.

Joint position paper by Brazil, India, Japan and Germany on Security Council reform, 31 marzo 2005, www.germany-un.org.

Letter dated 14 January 2013 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of Switzerland to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN Doc. A/67/694-S/2013/19, del 14 gennaio 2013.

Letter dated 19 September 2013 from the Permanent Representatives of the Russian Federation and the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN Doc. A/68/398-S/2013/565, 19 settembre 2013.

Letter from the Permanent Representative of Egypt, 28 luglio 1999, UN Doc. A/53/47.

Letter from the Permanent Representative of Lebanon to the United Nations, 23 maggio 1997, Annesso VIII a UN Doc. A/AC.247/1997CRP.7.

List of Supporters of the Code of Conduct regarding Security Council action against genocide, crimes against humanity or war crimes, as elaborated by ACT, disponibile su www.globalr2p.org.

Note from the head of the US delegation to the UN Secretary General, UN Doc A/1377 del 20 settembre 1950.

Press Conference by Ambassador Vitaly Churkin, Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations, dedicated to the Presidency of Russia in the Security Council in September 2015, 2 settembre 2015, www.russiaun.ru.

Press Conference on Security Council Reform Negotiations, 13 febbraio 2009, www.un.org.

Press Release, General Assembly, World Not Fulfilling “Never Again” Vow, UN Press Release GA/11270 del 5 settembre 2012.

Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, 2011.

Proposals on decision-making in the Security Council, including the veto, Annesso XIV a UN Doc. A/52/47 del 25 giugno 1998, www.globalpolicy.org.

Russian Federation, Statement in the Security Council, 6520th Mtg., UN Doc. S/PV.6520 del 21 aprile 2011.

Russian Federation, Statement in the Security Council, 6524th Mtg., UN Doc. S/PV.6524 del 26 aprile 2011.

Secretary-General's remarks at Security Council meeting on Cooperation between the UN and Regional and Sub-Regional Organizations in the Maintenance of Peace and Security, 6 agosto 2013, www.un.org.

Security Council Report, Chronology of Events: Syria, www.securitycouncilreport.org.

Security Council Report, Research Report dell'ottobre 2015, www.securitycouncilreport.org.

Segretario generale, *Letter dated 22 March 2013 from the Secretary General addressed to the President of the Security Council*, UN Doc. S/2013/184, 22 marzo 2013.

Segretario generale delle Nazioni Unite, *Responsibility to Protect Came of Age in 2011, Secretary General Tells Conference, Stressing Need to Prevent Conflict Before it Breaks Out*, UN Doc. SG/SM/14068 del 18 gennaio 2012.

Segretario generale, *Security Council fails to adopt resolution on Syria*, 19 luglio 2012, www.un.org

Segretario generale, *Syrian Government Accepts UN-Arab League Envoy's Six-Point Plan to End Crisis*, del 27 marzo 2012, www.un.org.

Segretario generale, *UN and Arab League Appoint Joint Envoy to Deal With Crisis*, del 23 febbraio 2012, www.un.org.

Small Five draft resolution, aprile 2011, disponibile su www.globalpolicy.org.

Statement by a Representative of the Russian Federation, 24 marzo 1999, www.globalpolicy.org.

Statement by Ambassador Matthew Rycroft, UK Permanent Representative to the United Nations, on the Responsibility to Protect, 1 ottobre 2015, www.una.org.uk.

Statement by H.E. Ambassador Hussein Haniff, Permanent Representative of Malaysia to the United Nations on “Responsibility to Protect” at the Interactive Dialogue at CR4 (NLB) of the United Nations New York, 5 settembre 2012, www.globalr2p.org.

Statement by the Delegations of the Four Sponsoring Governments on the Voting Procedure in the Security Council, 7 giugno 1945, United Nations Conference on International Organization, vol. XI, www.digitallibrary.un.org.

Statement by The Elders, Strengthening the United Nations, 7 febbraio 2015, www.theelders.org.

Statement of the Ministry of Foreign Affairs on Saudi Arabia's apology for not accepting Security Council membership, Annex to the letter dated 12 November 2013 from the Permanent Representative of Saudi Arabia to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN Doc A/68/599 del 14 novembre 2013.

Statement by the Permanent Representative of Italy to the United Nations H.E. Ambassador C.M.Ragolini, dell'8 dicembre 2009, www.italyun.esteri.it.

Statement of the Permanent Representative of Mexico to the United Nations, 21 aprile 1998, www.globalpolicy.org.

Statement by the President of the Security Council, UN Doc. S/PRST/2012/20 del 26 settembre 2012.

The Italian proposal for the enlargement of the security council, 30 settembre 1993, disponibile su www.globalpolicy.org.

Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Pillay Warns of Consequences Under International Law as Syria Conflict Escalates*, 27 giugno 2012, www.ohchr.org.

United Kingdom, Statement in the Security Council, 6520th Mtg., UN Doc. S/PV.6520 del 21 aprile 2011.

UN News, www.news.un.org.

United Nations Association – UK (UNA-UK), *Britain backs initiative to restrain Security Council veto*, 5 ottobre 2015, www.una.org.uk.

UN Press Release, Security Council, in Statement, Condemns Syrian Authorities for ‘Widespread Violations of Human Rights, Use of Force against Civilians’, UN Press Release SC/10352 del 3 agosto 2011.

UN Press Release, Security Council Unanimously Adopts Resolution 2042 (2012), Authorizing Advance Team to Monitor Ceasefire in Syria: Syria's Representative Pledges Support for Mission, Stresses Sovereignty, UN Press Release SC/10609 del 14 aprile 2012.

United States, Statement in the Security Council, 6520th Mtg., UN Doc. S/PV.6520 del 21 aprile 2011.

Uruguay's Position on Security Council Reform, www.globalpolicy.org

Yearbook of the United Nations 23, *Statement by the Delegations of the four sponsoring governments on Voting Procedure in the Security Council, 7 June 1945 (1946-47)*, www.unyearbook.un.org.

Yearbook of the United Nations, 1950, www.unyearbook.un.org.

Yearbook of the United Nations, 1986, www.unyearbook.un.org.

Yearbook of the United Nations, 1987, www.unyearbook.un.org.

6520th Security Council Meeting Record, UN Doc. S/PV.6520 del 21 aprile 2011.

6524th Security Council Meeting Record, UN Doc. S/PV.6524, del 27 aprile 2011.

8107th Security Council Meeting Record, UN Doc. S/PV.8107, 17 novembre 2017.

Abstract

In the last 7 years the International Community has witnessed the death of 350.000 victims in Syria, during a civil war where chemical weapons and illegal war techniques have been deployed.

The Syrian civil war began in 2011, when protests and riots against the local governments broke out all over Northern Africa and Middle East and eventually spread in Syria too, where they were brutally repressed by Bashar Al-Assad's government. Thus, they eventually turned into a civil war between two factions: on the one hand, the Syrian government forces; on the other, the rebels who soon organised themselves into the National Coalition for Syrian Revolutionary and Opposition Forces.

Since the beginning of the Syrian civil war, growing evidence proved that gross violations of human rights and war crimes were being committed in Syria, with the consent of the Syrian authorities and by the government forces themselves.

For instance, the UN Independent International Commission of Inquiry, on November 2011, declared that "crimes against humanity of murder, torture, rape or other forms of sexual violence [...], enforced disappearances of persons and other inhumane acts" had been committed by the Syrian government forces. On January 10, 2012, the Global Centre for the Responsibility to Protect described "State violence against civilians in Syria" as "ongoing crimes against humanity by the Syrian Arab Republic". The United Nations Security Council, whose main responsibility – according to the UN Charter – is "the maintenance of international peace and security", remained silent despite the growing evidence of gross violations of humanitarian law in Syria. In fact, the Security Council's action was paralyzed by the veto of two permanent members (the Russian Federation and China) for 13 times in 7 years, and the Council could not approve any resolution condemning the gross violations of human rights committed by the Syrian government, imposing tougher sanctions to Syria or referring the situation to the International Criminal Court.

Rather, it has only approved modest resolutions establishing a monitoring or inquiry mission, asking for a ceasefire, or demanding access for humanitarian aid.

The Security Council's paralysis was seen with deep concern and a decisive action was urged by the other U.N bodies, the International Criminal Court and the International Community itself.

For instance, Saudi Arabia declined to assume the seat on Security Council on October 2013, and the Foreign Minister, justifying this decision in an official statement, declared that "allowing the ruling regime in Syria to kill and burn its people with chemical weapons while the world stands idly by, without applying deterrent sanctions against the Damascus regime, is also irrefutable evidence and proof of the inability of the Security Council to carry out its duties and responsibilities".

The Security Council was widely criticised for its inability to react to the humanitarian crisis in Syria, but even though the moral reasons behind those critiques are clear, condemning Russia's and China's exercise of veto towards the Syrian crisis as a breach of international law is not so simple.

The veto of these two permanent members appeared to be in contrast with the primary responsibility of the Security Council, "the maintenance of international peace and security", which is conferred to it by Article 24 of the UN Charter.

Nevertheless, Article 27 provides to the five permanent Members of the Council the right to veto on any non-procedural matter, without setting any limit to it – besides the fact that a permanent Member shall not put its veto on procedural matters or on decisions under Chapter VI and under paragraph 3 of Article 52, if the Member is a party to a dispute.

As long as the UN Charter authorizes a permanent Member to veto any resolution on non-procedural matters – with the above-mentioned exceptions – the permanent Members will continue to exercise a right which is lawfully given to them by the Statute of the Organization, even when facing a

humanitarian crisis. This is one of the reasons why, since 1945, the power of veto has been widely criticised as a non-democratic, anachronistic and unjust instrument.

The UN Members have tried to suggest several proposals of reform, aimed at making the Security Council a more democratic and representative body.

Several proposals of reform specifically concerned the veto power and the decision-making of the Council.

For example, both the Uniting for Consensus group and the Small Five group proposed that the Permanent Members of the Security Council shall justify the exercise of their veto, in order to verify the legitimacy of their reasons.

As a result of the Security Council's paralysis towards the Syrian humanitarian crisis, there have been many proposals aimed at limiting the exercise of veto in case of mass atrocities and gross violations of human rights.

For instance, France and Mexico suggested that the Permanent Members shall refrain from using their veto when facing mass atrocities, and the ACT (Accountability, Coherence and Transparency) group outlined a code of conduct, according to which all the UN Members shall "not vote against a credible draft resolution before the Security Council on timely and decisive action to end the commission of genocide, crimes against humanity or war crimes, or to prevent such crimes".

Another suggestion came from the Elders group, who called "on the five [...] Permanent Members to pledge themselves [...] to find common ground, especially in crises where populations are being subjected to, or threatened with, genocide or other mass atrocities".

The critiques to the Security Council's inaction while facing the Syrian crisis were also related to the emerging of a new doctrine in international law, that of the Responsibility to Protect (R2P).

Through the last 17 years, R2P has been outlined as a collective responsibility of the whole International Community to prevent any population from being subjected to gross violations of human rights, when the sovereign government is not capable or willing to do so.

Thus, R2P implies the concept of sovereignty as responsibility – namely, the primary responsibility of each State to protect its own population from genocide and human rights violations - but it also introduces a new kind of collective responsibility for the whole International Community, that of preventing gross violations and of intervening when the local government proves to be unable or unwilling to protect its population.

The notion of 'responsibility to protect' was firstly outlined by a report of the International Commission on State Sovereignty and Intervention (ICISS) in 2001, which defined it as "an emerging norm", which "embraces three specific responsibilities": the responsibility to prevent ("crises putting populations at risk"), the responsibility to react ("to the situations of compelling human need", with coercive measures if needed), and the responsibility to rebuild ("after a military intervention").

In 2004, the High Level Panel on Threats, Challenges and Change defined R2P as a collective international responsibility "exercisable by the Security Council authorizing military intervention as last resort, in the event of genocide and other large-scale killing, ethnic cleansing and serious violations of humanitarian law which sovereign governments have proved powerless or unwilling to prevent".

The R2P doctrine was further elaborated by other reports by the Secretary General of the United Nations, who particularly stressed the elements of prevention and early warning, specifying that military intervention should be an instrument of last resort when every non-coercive measure has already failed. In 2005, the UN Members embraced the R2P doctrine in the outcome document of the UN World Summit in New York, accepting the existence of a collective responsibility "to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity".

They also declared to be “prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII” to respect that responsibility.

Thus, according to the R2P doctrine, the International Community should have intervened in Syria through the Security Council, since there was growing evidence that the Syrian government not only was incapable of protecting its own population from gross violations, but was even responsible for crimes against humanity.

The ICISS report itself regarded the Security Council as the only body that could lawfully authorize military intervention to apply the responsibility to protect, so its paralysis seemed intolerable in the light of the R2P doctrine.

Nevertheless, R2P cannot be considered a binding norm of international law yet, since even the ICISS report in 2001 pointed out that it is still an “emerging norm”, which has not all the elements to be considered a customary norm of international law yet.

Moreover, all the documents and reports which outlined the notion of R2P are not legally binding and the UN Members only made a political commitment through the World Summit Outcome.

It can be noted that R2P is a multi faceted notion, which includes many existing obligations – e.g. the concept of sovereignty as responsibility, the obligations resulting from the covenants on human rights and humanitarian law, the primary responsibility of the Security Council for the “maintenance of international peace and security”.

Anyway, it cannot be argued that including different existing obligations automatically makes R2P a legally binding norm of international law.

R2P can still become part of customary law eventually but, in order for this to happen, the practice of UN Members and of the most representative bodies of International Organizations – e.g. the General Assembly – are crucial.

If R2P is not legally binding yet, the source of possible obligations for the Permanent Members of the Security Council not to use their veto towards the Syrian crisis should be found somewhere else.

As for the UN Charter, the right to veto is legally conferred to the five Permanent Members by Article 27 with nearly no limitations, as we have already pointed out.

The Draft Articles on the Responsibility of International Organizations (DARIO), adopted by the International Law Commission in 2011, could be regarded as another source of obligations for the Security Council, but it would be difficult to regard the Security Council’s paralysis as assistance in the commission of an internationally wrongful act, especially if one considers that Russia and China were legitimately exercising a right which is conferred to them by the UN Charter itself.

If the Russian and Chinese veto did not break any international law obligation, one could deduce that the Permanent Members can lawfully exercise their veto even when facing mass atrocities, as long as the responsibility to protect is not a legally binding norm.

Actually, the International Community can apply the R2P doctrine in several alternative ways when the Security Council’s action is blocked.

First of all, it can be argued that exercising the veto in circumstances where gross violations of human rights are committed represents an abuse of the right of veto and, therefore, that in that circumstance the Security Council is failing to carry out its duties.

In fact, according to Article 2 of the UN Charter, “all Members [...] shall fulfil in good faith the obligations assumed by them in accordance with the present Charter”. Article 24 states that the Security Council acts on behalf of the UN Members, and that it “shall act in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations”. Thus, if a Member of the Security Council, by vetoing a resolution aimed at responding to a humanitarian crisis, is acting against the purposes and principles of the United Nations and is not fulfilling in good faith its obligations, then it is actually misusing the power of veto.

This assumption is the basis of the Uniting for Peace resolution (UfP), adopted in 1950, which states that “if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility [...] in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately”. According to the Uniting for Peace resolution, in those cases the General Assembly can also make “appropriate recommendations to Members for collective measures, including [...] the use of armed force when necessary”. Even though the UN Charter confers the power to authorize the use of armed force to the Security Council only, many have argued that if at least two thirds of the Assembly adopt a resolution recommending military intervention, it has enough support to be considered legitimate. The 2001 ICISS report itself regarded the intervention of the General Assembly as a solution to the Security Council’s inaction.

Another way to apply R2P when the Security Council is paralyzed – according to the ICISS report – consists in the intervention of regional organizations, which has historically happened even without the authorization of the Security Council (e.g., the NATO intervention in Kosovo was authorized *ex post*). Finally, the most effective way to avoid the Security Council’s paralysis when mass atrocities are committed would surely be a reform of the UN Charter, in order to formally introduce new limits to the exercise of veto. However, according to Articles 108 and 109 of the UN Charter, any amendment or review of the Charter needs the positive vote of the five Permanent Members, who are very unlikely to renounce to their prerogatives.

Overall, we can conclude that, as long as the responsibility to protect cannot be considered part of customary law, the veto of a Permanent Member of the Security Council in a situation where mass atrocities are committed cannot be regarded as a breach of international law.

However, there are several solutions to the Security Council’s inaction: R2P can eventually become a legally binding norm of customary law; the UN Charter could be reformed; the General Assembly could make recommendations according to the Uniting for Peace resolution; regional organizations could intervene to stop gross violations of human rights.

Anyway, it should be noted that even if the Permanent Members of the Security Council did not break any international obligation by exercising their veto on the Syrian crisis, the United Nations clearly failed to fulfil their primary aim, that of maintaining the international peace and security and of promoting the respect of human rights. Moreover, the UN inaction has brought to unilateral interventions by several Countries (e.g., the launch of missiles by the USA on April, 7 2017).