



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 4/2014

1. CONSIDERAZIONI GENERALI: IL CONSIGLIO DI SICUREZZA DI BARACK OBAMA

L'affermazione bello-mediatica nel periodo di riferimento (luglio/settembre 2014) dell'*Islamic State of Iraq and the Levant* (ISIL, nella denominazione utilizzata in ambito onusiano e dal Dipartimento di Stato statunitense) ha apparentemente consentito al Consiglio di sicurezza di ricompattarsi dietro la narrativa della lotta al terrorismo internazionale e sotto la *leadership* del Presidente degli Stati Uniti Barack Obama.

La comparsa improvvisa di un “nemico perfetto” (la felice espressione è di N. COLACINO, [contributo](#) sul blog della SIDI dedicato all'intervento militare degli Stati Uniti contro l'ISIL), ha resuscitato l'ormai logora ed abusata guerra al terrorismo post-11 settembre che peraltro si palesa oggi dinanzi al Consiglio di sicurezza nella sua variante democratica: così Barack Obama presiede da *leader* globale il Consiglio dispensando la sua eloquenza e un progetto di risoluzione sui “terroristi combattenti stranieri” che, sponsorizzato da più di 100 Stati membri dell'ONU e purificato da continui riferimenti ai diritti umani, viene approvato all'unanimità dal ristretto consesso ([ris. 2178](#) (2014) del 24 settembre 2014).

Sarebbe bello pensare che una siffatta immagine “democratica” possa taumaturgicamente cancellare il caos che regna sovrano nelle relazioni internazionali, che l'ISIL sia all'origine del “male” e non la sua estrinsecazione più diabolica e che il Consiglio di sicurezza abbia assunto il controllo politico e militare degli sforzi della comunità internazionale per combattere il “Califfato Nero”.

Purtroppo la realtà odierna non consente di perdersi in facili illusioni e richiama il giurista a una serie di domande che ancora non hanno trovato risposta: è possibile tornare all'epopea di Bush *junior*, sia pure bonificata e rivestita dal *politically correct*, senza fare la minima autocritica sul suo fallimento che ha contribuito a generare, con l'apporto decisivo del *modus operandi* di Obama basato sull'appoggio “dietro le quinte” (e ... “dall'alto”) ai ribelli di turno, la drammatica situazione attuale? Ha senso cercare di inquadrare la lotta al terrorismo nella legalità internazionale in assenza di una definizione giuridica condivisa ed accettata internazionalmente di questa patologia, stante lo stallo che da decenni blocca su questo punto i negoziati in corso nell'ambito dell'Assemblea generale sull'adozione di una convenzione quadro in materia? Ed infine, perché mai il Consiglio di sicurezza dovrebbe, da una parte, arrogarsi abusivamente la competenza a “legiferare” nella lotta al terrorismo internazionale e, dall'altra, abdicare *de facto* agli Stati Uniti la direzione politica e militare

delle azioni di contrasto che rientra nella sua responsabilità principale ai sensi dell'art. 24, par. 1, della Carta dell'ONU?

Questi quesiti costituiranno lo sfondo generale all'approfondimento che dedicheremo nel presente numero dell'osservatorio alla ris. 2178 (2014) sui "combattenti terroristi stranieri" che sarà completato dall'analisi della precedente ed importante [ris. 2170](#) (2014) del 15 agosto 2014 diretta all'imposizione da parte del Consiglio di sicurezza di sanzioni mirate nei confronti dei combattenti dell'ISIL.

Un'altra decisione di grande rilievo, non soltanto giuridico, adottata dal Consiglio di sicurezza nel periodo di riferimento è la [ris. 2177](#) (2014) del 18 settembre 2014 sulla crisi umanitaria originata dalla epidemia di Ebola. Detta risoluzione è caratterizzata da diversi aspetti innovativi che saranno debitamente evidenziati nel commento ad essa dedicato in questo numero dell'osservatorio. Fin d'ora, giova ricordare che l'accertamento in essa contenuto che «*the unprecedented extent of the Ebola outbreak in Africa constitutes a threat to international peace and security*» (quinto paragrafo prambolare) costituisce l'ultima ma significativa conferma del fatto che il Consiglio può determinare che una situazione obiettiva di grave pericolosità sociale costituisce una "minaccia alla pace" a prescindere dall'accertamento di un qualsivoglia illecito internazionale.

Gli ultimi due approfondimenti ospitati nel presente numero dell'osservatorio hanno come oggetto la posizione del Consiglio di sicurezza in merito alla riforma delle *peace-building operations* e la richiesta di approvazione di un *deferral* presentata dal Kenya (e dall'Unione africana) con riferimento ai procedimenti contro le più alte cariche dello Stato pendenti dinanzi la Corte penale internazionale. Si tratta di tematiche di indubbio interesse che saranno analizzate con spirito critico alla luce delle complesse dinamiche internazionali che le hanno originate.

Delle restanti 11 risoluzioni adottate, sempre all'unanimità, dal Consiglio di sicurezza nel periodo luglio/settembre 2014, tre hanno carattere tematico, mentre otto riguardano una situazione specifica. Nel dettaglio, le risoluzioni tematiche hanno riguardato:

- la cooperazione del Consiglio di sicurezza con le organizzazioni regionali e sub-regionali, con particolare riferimento all'Unione africana, nell'ambito delle operazioni di mantenimento della pace ([ris. 2167](#) (2014) del 28 luglio 2014);

- la prevenzione dei conflitti, [ris. 2171](#) (2014) del 21 agosto 2014, in cui, se non altro, il Consiglio «*[r]ecognizes that some of the tools in Chapter VI of the Charter of the United Nations, which can be used for conflict prevention, have not been fully utilized, including negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement and resort to regional and subregional organizations and arrangements, as well as the good offices of the Secretary-General, and stresses its determination to make and call for the greater and more effective use of such tools*» (sesto paragrafo del dispositivo) e «*[e]mphasizes the important role that women and civil society, including women's organizations and formal and informal community leaders, can play in exerting influence over parties to armed conflicts*» (diciottesimo paragrafo del dispositivo);

- la protezione dei civili nei conflitti armati, con particolare riguardo alla necessità di adottare delle misure idonee ad arrestare le crescenti violenze perpetrate in situazioni conflittuali nei confronti del personale umanitario ([ris. 2175](#) (2014) del 29 agosto 2014), quali, ad esempio, la previsione nel mandato delle operazioni di pace delle Nazioni Unite del compito di contribuire ad assicurare un ambiente sicuro per la distribuzione degli aiuti umanitari; l'inclusione negli accordi con il Paese ospitante delle disposizioni chiave della Convenzione sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e del personale associato del 1994; l'allarme lanciato dal Segretario generale in merito a situazioni in cui l'assistenza

umanitaria è impedita da violenze consumate a danno del personale umanitario; quando le circostanze lo richiedono, l'emanazione della dichiarazione di "rischio eccezionale" ai sensi dell'art. 1, lett. c), (ii), della sopra menzionata Convenzione; la ratifica e l'effettiva applicazione della suddetta Convenzione (paragrafo sesto del dispositivo).

Tra le risoluzioni operative ve ne sono alcune che sono dirette a prorogare il mandato di missioni/operazioni delle Nazioni Unite già dispiegate sul campo. Anche se il Consiglio ne trae occasione per operare un aggiornamento della situazione, quasi sempre in termini non proprio rosei, ci limitiamo in questa sede ad elencarle dato che nei casi di specie non presentano un particolare interesse giuridico: la [ris. 2168](#) (2014) del 30 luglio 2014 che proroga l'UNFICYP (*United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*) fino al 31 gennaio 2015; la [ris. 2169](#) (2014) in pari data che estende il mandato dell'UNAMI (*United Nations Assistance Mission for Iraq*) fino al 31/07/2015; la [ris. 2172](#) (2014) del 26 agosto 2014, adottata ai sensi del cap. VII della Carta, che rinnova l'UNIFIL (*United Nations Interim Force in Lebanon*) fino al 31 agosto 2014; la [ris. 2173](#) (2014) del 27 agosto 2014 relativa alla proroga *ex cap. VII* del mandato dell'UNAMID (*African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur*) in Sudan fino al 30 giugno 2015; e, infine, la [ris. 2176](#) (2014) del 15 settembre 2014 che prevede il rinnovo, sempre ai sensi del cap. VII, dell'UNIMIL (*United Nations Mission in Liberia*) fino al 31 dicembre 2014.

Le tre risoluzioni sull'accesso umanitario in Siria, sull'abbattimento nelle regioni secessioniste dell'Ucraina dell'aereo della *Malaysia Airlines* e sulle innovazioni apportate al regime sanzionatorio in vigore in Libia meritano invece un piccolo approfondimento. La prima, la [ris. 2165](#) (2014), è stata adottata *ex cap. VII* dal Consiglio di sicurezza il 14 luglio 2014 e segna il tentativo assai tardivo di assicurare l'assistenza umanitaria alla popolazione siriana duramente colpita dalla guerra civile in corso nel Paese. Nella risoluzione, approvata all'unanimità, il Consiglio dopo aver manifestato «*grave alarm at the significant and rapid deterioration of the humanitarian situation in Syria, at the fact that the number of people in need of assistance has grown to over 10 million, including 6.4 million internally displaced persons and over 4.5 million living in hard-to-reach areas, and that over 240,000 are trapped in besieged areas, as reported by the United Nations Secretary-General*» (quarto paragrafo preambolare) e aver deplorato il fatto che «*the demands in its resolution 2139 (2014) and the provisions of its presidential statement of 2 October 2013 (S/PRST/2013/15) have not been heeded by the Syrian parties to the conflict*» (quinto paragrafo preambolare), decide di autorizzare per 180 giorni la consegna, da parte delle agenzie onusiane e dei loro *partners*, con semplice notifica alle autorità siriane, degli aiuti umanitari (incluse le forniture mediche) tramite le vie di comunicazione che attraversano le linee di conflitto e quattro addizionali valichi di confine in modo da raggiungere le persone in stato di bisogno attraverso i collegamenti più diretti (secondo e quarto paragrafo del dispositivo).

Viene, inoltre, decisa la rapida attivazione di un meccanismo di monitoraggio del regime in parola, con il consenso dei Paesi confinanti e sotto l'autorità del Segretario generale, per assicurarne il rispetto (terzo paragrafo del dispositivo). Infine, a scanso di equivoci, il Consiglio decide che «*all Syrian parties to the conflict shall enable the immediate and unhindered delivery of humanitarian assistance directly to people throughout Syria, by the United Nations humanitarian agencies and their implementing partners, on the basis of United Nations assessments of need and devoid of any political prejudices and aims, including by immediately removing all impediments to the provision of humanitarian assistance*» (sesto paragrafo del dispositivo). Non manca l'avvertimento finale del Consiglio che «*will take further measures in the event of non-compliance*

with this resolution or resolution 2139 (2014) by any Syrian party» (undicesimo paragrafo del dispositivo).

Nel dibattito seguito all'adozione della risoluzione, i rappresentanti della Federazione Russa e degli Stati Uniti, pur plaudendo entrambi all'approccio "costruttivo" che ha consentito di raggiungere un compromesso sul testo, hanno evidenziato aspetti speculari della risoluzione. Il delegato russo ha sottolineato, in particolare, il passaggio che chiede la cessazione delle attività terroristiche in Siria e quello che riconosce, per il vero assai timidamente, al governo siriano di aver adottato alcune misure per migliorare l'accesso umanitario, avvertendo che *«the text does not provide for an automatic authorization of enforcement measures»* ([verbale](#) della riunione del Consiglio di sicurezza del 14 luglio 2014, UN Doc. S/PV.7216, pp. 5-6), mentre la rappresentante statunitense ha osservato che la risoluzione in esame garantisce l'attuazione della risoluzione 2139 (2014) sull'accesso umanitario in Siria e che l'adozione di una ulteriore risoluzione non sarebbe stata necessaria se il regime siriano non avesse utilizzato *«the denial of aid and the starvation, sickness and misery it imposes as yet another weapon in its cruel and devastating arsenal»*, concludendo che il Consiglio *«must be prepared to take decisive action should the parties to the conflict, particularly the Al-Assad regime, fail to comply with it»* (*ibidem*, pp. 6-7). Nessun riferimento alle attività terroristiche perpetrate in Siria dall'ISIL e da *Al-Nursab Front* (ANF), sulle quali si dilunga invece il delegato russo, e tale particolare è piuttosto imbarazzante se considerato alla luce dell'evoluzione seguente della situazione e del successivo quanto repentino cambiamento delle priorità della politica estera statunitense nella regione.

Di grande impatto mediatico è stata la [ris. 2166](#) (2014) adottata il 21 luglio 2014 con voto unanime del Consiglio di sicurezza e relativa all'abbattimento, avvenuto il 17 luglio sui cieli ucraini nella parte orientale del Paese sotto il controllo dei separatisti filorusi, del volo MH-17 della *Malaysia Airlines* che ha causato la morte di tutti i 298 passeggeri e membri dell'equipaggio.

Già il giorno seguente al disastro aereo il Presidente del Consiglio di sicurezza aveva emesso una [dichiarazione per la stampa](#) in cui chiedeva *«a full, thorough and independent international investigation into the incident in accordance with the international civil aviation guidelines»* (UN Doc. SC/11480 del 18 luglio 2014, secondo paragrafo) e sottolineava *«the need for all parties to grant immediate access by investigators to the crash site to determine the cause of the incidents»* (terzo paragrafo). Qualche giorno dopo, nella [ris. 2166](#) (2014) il Consiglio, oltre a ribadire le richieste contenute nella dichiarazione per la stampa, ha riconosciuto *«the efforts under way by Ukraine, working in coordination with ICAO and other international experts and organizations [...] to institute an international investigation of the incidents»* (quarto paragrafo del dispositivo) ed espresso *«grave concern at reports of insufficient and limited access to the crash site»* (quinto paragrafo del dispositivo) con indiretto riferimento ai ribelli russofilici dato che nel preambolo della risoluzione il Consiglio ha deplorato che *«armed groups in Ukraine have impeded immediate, safe, secure and unrestricted access to the crash site and the surrounding area»* (quinto paragrafo preambolare). Inoltre, il Consiglio ha chiesto a tali gruppi armati di astenersi da *«any actions that may compromise the integrity of the crash site»* (sesto paragrafo del dispositivo) e, più in generale, la sospensione di tutte le attività militari nell'area interessata (settimo paragrafo del dispositivo). A parte questi riferimenti che lasciano trasparire un malcelato sospetto nei confronti degli insorti, il Consiglio non si è sbilanciato sulla questione principale dell'accertamento della responsabilità per il disastro aereo, demandata appunto all'inchiesta internazionale, ma si è limitato a chiedere che *«those responsible for this incident be held to account*

and that all States cooperate fully with efforts to establish accountability» (undicesimo paragrafo del dispositivo).

Le accuse reciproche tra Ucraina e Federazione russa (accusata di aver fornito ai ribelli attrezzature militari ad alta tecnologia e supporto operativo) sulla paternità dell'abbattimento del velivolo civile non sono invece mancate nel corso degli infuocati dibattiti in seno al Consiglio che hanno preceduto e seguito l'adozione della ris. 2166 (2014). Non è questa la sede idonea ad approfondire questi aspetti sui quali non ha fatto chiarezza neanche il Rapporto preliminare del *Dutch Safety Board* pubblicato il 9 settembre 2014, peraltro diretto esclusivamente all'accertamento dei fatti e non delle responsabilità (secondo detto Rapporto, al quale seguirà quello definitivo entro un anno dal disastro, il velivolo è stato probabilmente colpito «da oggetti ad alta velocità provenienti dall'esterno del velivolo», ipotesi che nell'opinione di diversi esperti privilegierebbe la tesi dell'abbattimento da parte di un missile terra/aria). Giova peraltro osservare che la posizione al riguardo della Federazione russa, inizialmente piuttosto timida e sulla difensiva ([verbale](#) della riunione del Consiglio di sicurezza del 18 luglio 2014, UN Doc. S/PV.7219, pp. 13-14), è diventata via via sempre più aggressiva ([verbale](#) della riunione del Consiglio di sicurezza del 21 luglio 2014, UN Doc. S/PV.7221, pp. 9-10), fino a paventare, più o meno apertamente, la volontà delle Potenze occidentali di insabbiare l'inchiesta per coprire le responsabilità dell'Ucraina nell'accaduto ([verbale](#) della riunione del Consiglio di sicurezza del 19 settembre 2014, UN Doc. S/PV.7269, pp. 4-6, pp. 22-25).

Di notevole rilievo è anche la [ris. 2174](#) (2014), adottata all'unanimità dal Consiglio di sicurezza il 21 agosto 2014, sulla situazione in Libia. Di fronte alla recrudescenza delle violenze e degli scontri armati in tutto il Paese, il Consiglio, agendo ai sensi del cap. VII della Carta, chiede alle parti di concludere un immediato cessate il fuoco e di terminare i combattimenti (primo paragrafo del dispositivo) e di attivare un dialogo politico inclusivo al fine di restaurare la stabilità e completare la transizione libica (terzo paragrafo del dispositivo).

Al di là di questi “inviti” disarmati e disarmanti del Consiglio di sicurezza destinati a rimanere lettera morta in un contesto ormai ampiamente pregiudicato, la risoluzione in esame presenta interesse giuridico perché innova il regime sanzionatorio in vigore in Libia per adattarlo alla nuova situazione di anarchia e di violenza diffusa e renderlo idoneo a promuovere la stabilità e la transizione politica del Paese. Non a caso, il Consiglio esprime la sua determinazione «*to use targeted sanctions in pursuit of stability in Libya, and against those individuals and entities who threaten its stability and obstruct or undermine its successful completion of the political transition*» (nono paragrafo preambolare). Nello specifico, il Consiglio decide di applicare le sanzioni mirate imposte dalle risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2014) anche alle persone e alle entità designate dal Comitato 1970 in quanto «*to be engaging in or providing support for other acts that threaten the peace, stability or security of Libya, or obstruct or undermine the successful completion of its political transition*» (quarto paragrafo del dispositivo). Secondo il Consiglio, tali comportamenti includono, ma non sono limitati a: «*(a) planning, directing, or committing, acts that violate applicable international human rights law or international humanitarian law, or acts that constitute human rights abuses, in Libya; (b) attacks against any air, land, or sea port in Libya, or against a Libyan State institution or installation, or against any foreign mission in Libya; (c) providing support for armed groups or criminal networks through the illicit exploitation of crude oil or any other natural resources in Libya; (d) acting for or on behalf of or at the direction of a listed individual or entity*» (*ibidem*).

Tale regime è fondato su una ambiguità di fondo che, pur nei limiti della presente rassegna, è utile sottolineare. Da una parte, infatti, le sopra ricordate misure sanzionatorie seguono, quanto alla loro configurazione generale, una logica politica coerente con le funzioni assegnate dalla Carta delle Nazioni Unite al Consiglio di sicurezza. Dall'altra, però, nel momento in cui la loro applicazione può dipendere formalmente dall'accertamento di una violazione di una norma internazionale (ad esempio, a protezione dei diritti umani come nella risoluzione in esame), si crea una situazione di doppia qualificazione (politica e giuridica) in cui la qualificazione giuridica diventa il presupposto di quella politica. Di conseguenza, in questi casi e nei termini indicati, l'inclusione di un nominativo nella "lista nera" da parte del Comitato 1970 (a ciò delegato dal Consiglio) diventa sindacabile sotto il profilo del diritto internazionale alla stregua di quanto avvenuto con riferimento alla *black list* onusiana di presunti terroristi associati ad *Al Qaida*. Non a caso, anche se si tratta di un mero palliativo, il Consiglio richiede che *«the Committee give due regard to requests for delisting of individuals and entities who no longer meet the designation criteria»* (settimo paragrafo del dispositivo).

Un'altra novità introdotta nella ris. 2174 (2014) è l'istituzione di un complesso regime a carattere sostanzialmente amministrativo sulla vendita di armamenti alla Libia, fondato sulla previa richiesta di un'autorizzazione al Comitato 1970 e sulle ispezioni dei carichi sospetti da parte degli Stati membri che dovranno sequestrare e smaltire le armi di contrabbando recuperate, cooperare a questo fine e presentare dei rapporti al Comitato sulle attività ispettive intraprese (paragrafi 8-11 del dispositivo).

RAFFAELE CADIN