



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 4/2015

3. LA RISOLUZIONE 2240 (2015) SUL TRAFFICO DEI MIGRANTI NEL MEDITERRANEO: IL CONSIGLIO DI SICUREZZA AUTORIZZA L'USO ... MISURATO DELLA FORZA.

Il 9 ottobre 2015, al termine di un lungo e tormentato processo negoziale, il Consiglio di sicurezza ha adottato la [risoluzione 2240 \(2015\)](#) sulla crisi dei migranti nel Mediterraneo. La risoluzione in esame, approvata a stragrande maggioranza dal Consiglio con l'unica astensione del Venezuela ([verbale](#) della riunione del 9 ottobre 2015, UN Doc. S/PV./7351, p. 2), è stata adottata ai sensi del cap. VII della Carta delle Nazioni e contiene la tanto agognata autorizzazione all'uso della forza nella lotta al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani nel Mediterraneo. L'obiettivo perseguito dall'Unione europea di dare copertura giuridica all'*Operazione EU NAVFOR MED* (rinominata "Operazione Sophia" il 28 settembre 2015) è stato infine raggiunto, ma è stato circondato da tali e tante limitazioni e cautele giuridiche da dare alla risoluzione un significato complesso ed articolato.

In primo luogo, va sottolineata la narrativa "buonista" che caratterizza il preambolo della risoluzione. I considerando iniziali sono, infatti, dedicati ad illustrare il quadro giuridico di riferimento (relativamente, in particolare, alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 e alla Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine transnazionale organizzato e ai suoi due Protocolli sul traffico dei migranti e sulla prevenzione, soppressione e punizione della tratta di persone) e non manca un passaggio dall'intento quasi pedagogico in cui il Consiglio sottolinea che *«although the crime of smuggling of migrants may share, in some cases, some common features with the crime of trafficking in persons, Member States need to recognise that they are distinct crimes, as defined by the UNTOC Convention and its Protocols, requiring differing legal, operational, and policy responses»* (quinto considerando).

Dopo aver espresso la propria preoccupazione per la proliferazione delle tragedie nel Mediterraneo determinate dal traffico di migranti gestito da organizzazioni criminali transnazionali, il Consiglio riafferma la necessità *«to promote and protect effectively the human rights and fundamental freedoms of all migrants, regardless of their migration status, especially those of women and children, and to address international migration through international, regional or bilateral cooperation and dialogue»* (decimo considerando). Del resto, la stessa esigenza anima in diversi punti il dispositivo, ad esempio nel paragrafo 13 il Consiglio afferma con convinzione che *«all migrants, including asylum-seekers, should be treated with humanity and dignity and that their rights should be fully respected»*. In apparenza si tratta di un punto pacifico che riflette l'ideologia normativa che, tra l'altro, pervade la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie del 1990. Peccato, è il caso di osservare, che nessun Paese occidentale abbia mai ratificato, o perfino firmato, la Convenzione in questione, un

caso più unico che raro nella storia delle convenzioni sui diritti umani adottate in ambito onusiano!

Il secondo punto da evidenziare è il (... mancato) collegamento emergente nel preambolo tra la crisi dei migranti nel Mediterraneo e l'esistenza di una minaccia alla pace quale presupposto per l'azione del Consiglio di sicurezza ai sensi del cap. VII della Carta. Infatti, da una parte il Consiglio afferma *«the necessity to put an end to the recent proliferation of, and endangerment of lives by, the smuggling of migrants and trafficking of persons in the Mediterranean Sea off the coast of Libya, and, for these specific purposes, acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations»* (ultimo considerando), ma dall'altra omette di accertare che tale situazione costituisce una minaccia alla pace, limitandosi ad esprimere *«its concern for the repercussions of this phenomenon on the stability of Libya and of the Mediterranean region»* (quattordicesimo considerando). Lo stesso concetto è espresso dal primo paragrafo del dispositivo in cui il Consiglio *«[c]ondemns all acts of migrant smuggling and human trafficking into, through and from the Libyan territory and off the coast of Libya, which undermine further the process of stabilisation of Libya and endanger the lives of thousands of people»*.

Il Consiglio, dunque, riconosce che il fenomeno in esame ha ripercussioni negative sulla stabilità della regione, ma non lo qualifica espressamente come minaccia alla pace, né lo inquadra formalmente nell'ambito della situazione libica pur evidenziandone gli indiscutibili legami. Sotto questo secondo aspetto, non è di conseguenza possibile considerare la risoluzione 2240 (2015) come la risoluzione “figlia” delle precedenti delibere adottate dal Consiglio sulla situazione libica che contenevano l'accertamento dell'esistenza di una minaccia alla pace (da ultimo la [risoluzione 2238 \(2015\)](#) che rinvia in materia alla [risoluzione 2213 \(2015\)](#)).

A quanto pare, la riscontrata omissione, assai discutibile sotto il profilo della legittimità dell'azione del Consiglio di sicurezza, è stata dovuta ad una precisa richiesta del governo libico internazionalmente riconosciuto di Tobruk: *«In a 22 September letter, Ambassador Ibrahim Dabbashi (Libya) raised some issues Libya had with the draft, including concerns regarding the reference to Chapter VII and other issues related to linking the situation of Libya with migrant smuggling and human trafficking. As a result of bilateral negotiations with the UK, a reference to the situation in Libya being a threat to international peace and security was deleted from the draft and the agenda item for the adoption of the draft resolution will be 'maintenance of international peace and security' instead of 'the situation in Libya'»* (per questo ed altri risvolti della fase negoziale, si veda [Vote on a Resolution on Human Trafficking and Migrant Smuggling in the Mediterranean](#)). In effetti, nella dichiarazione seguita all'approvazione della risoluzione lo stesso rappresentante libico ha riconosciuto non solo che la delibera *«meets the wishes of the European Union (EU) and takes into account the concerns of Libya and the African continent»*, ma anche *«the grave threat to international peace and security posed by the smuggling and trafficking of migrants»* (verbale della riunione del 9 ottobre 2015, cit., pp. 9-10). Ciò conferma che il governo libico di Tobruk non era contrario a tale qualificazione in linea di principio, ma alla sua derivazione formale dall'inquadramento del fenomeno della crisi dei migranti nell'ambito della situazione libica. Risulta evidente il fine di evitare qualsiasi tentativo di strumentalizzare l'autorizzazione all'uso della forza contenuta nella risoluzione 2240 (2015) per attentare alla (restante) sovranità della Libia, anche se il contenuto normativo della delibera già non poteva lasciare dubbi in proposito dato che, come si rileverà più avanti, tale autorizzazione era già di per sé limitata alle acque internazionali al di là dal mare territoriale libico.

Il preambolo della risoluzione 2240 (2015) si caratterizza, infine, per la consapevolezza raggiunta dai membri del Consiglio circa l'insufficienza di una risposta limitata alla dimensione militare e a quella della repressione delle attività criminali. Infatti, il Consiglio enfatizza *«the need to step up coordination of efforts in order to strengthen an effective*

multidimensional response to these common challenges in the spirit of international solidarity and shared responsibility, to tackle their root causes and to prevent people from being exploited by migrant smugglers and human traffickers» (diciannovesimo considerando, ma si vedano anche i due considerando successivi). Ciononostante, il rappresentante del Venezuela, nella dichiarazione esplicativa della propria astensione, ha osservato che *«this serious problem is being addressed in a completely wrongheaded way and that, far from resolving the tragedy that is being experienced by these human beings, it will instead deepen the problem by addressing it from a military perspective and not from a preventive and multidimensional perspective. Creating the possibility of applying Chapter VII of the Charter from which today's resolution is derived — that is, the use of military force to deal with the humanitarian situation of migrants — is a serious mistake; in so doing, the Security Council sets a dangerous precedent by turning its back on the General Assembly, usurping the Assembly's authority and addressing issues that fall within its competence»* (verbale della riunione del 9 ottobre 2015, cit., p. 5).

L'autorizzazione all'uso della forza costituisce, infatti, il cuore giuridico del dispositivo della risoluzione 2240 (2015) che merita un'analisi attenta perché la delibera in esame istituisce un complesso ed atipico regime giuridico frutto di un inedito connubio tra diritto internazionale del mare, diritto internazionale dei diritti umani e diritto della sicurezza collettiva. Di seguito esamineremo gli aspetti principali di questo regime, ovvero chi è autorizzato a fare che cosa, dove, per quanto tempo, con quali strumenti e quali limiti.

Quanto ai soggetti autorizzati, la risoluzione 2240 (2015) utilizza la consueta formula *«Member States acting nationally or through regional organisations»* (parr. 7-10 del dispositivo) con la specificazione, peraltro piuttosto ovvia, che deve trattarsi delle entità *«engaged in the fight against migrant smuggling and human trafficking»* (par. 7). L'unico riferimento espresso all'Unione Europea (la destinataria materiale dell'autorizzazione) presente nel dispositivo della risoluzione è rinvenibile nel secondo paragrafo in cui il Consiglio di sicurezza si limita a richiedere agli Stati membri di assistere la Libia, su richiesta di quest'ultima, nella prevenzione e repressione del fenomeno nel territorio e nel mare territoriale libico.

Con riferimento alla dimensione spaziale del regime in esame, è necessario premettere che tutte le disposizioni rilevanti non sono applicabili genericamente all'"alto mare" o al "Mediterraneo", ma all'*«high seas off the coast of Lybia»* (parr. 5-10), determinando così un nesso sostanziale tra l'autorizzazione contenuta nella risoluzione 2240 (2015) e la situazione in Libia che, come si è già osservato, non ha peraltro trovato corrispondenza nell'accertamento di una minaccia alla pace e nel suo puntuale inquadramento a causa dell'opposizione del governo libico di Tobruk.

Nel caso di imbarcazioni senza bandiera localizzate nel mare internazionale fuori dalle coste libiche e sospettate sulla base di motivi ragionevoli di essere implicate nel traffico di migranti o nella tratta di esseri umani, il Consiglio di sicurezza si limita a ricordare che il diritto internazionale consente la loro ispezione da parte di qualsiasi Stato (quinto paragrafo del dispositivo). Nell'ipotesi di imbarcazioni che si trovino nella stessa situazione, ma che battono la bandiera di uno Stato, il Consiglio, *«in these exceptional and specific circumstances»*, autorizza gli Stati membri (agenti individualmente o nell'ambito di organizzazioni internazionali), in deroga al diritto internazionale, ad ispezionare, e se i sospetti sono confermati, a confiscare tali natanti (parr. 7-8). L'esercizio dei poteri indicati è peraltro espressamente limitato sotto diversi profili:

- a) l'autorizzazione ha la durata di un anno;
- b) la finalità è quella umanitaria di salvare le vite umane dei migranti o delle vittime di tratta;
- c) l'ispezione deve essere preceduta da un tentativo in buona fede di ottenere il consenso dello Stato di bandiera (tale clausola di compromesso è stata inserita per superare

le riserve di alcuni membri del Consiglio all'introduzione di qualsiasi ulteriore eccezione al principio della giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera sulle proprie imbarcazioni che navigano in acque internazionali);

d) l'adozione di ulteriori misure nei confronti del natante sequestrato, ad esempio la sua distruzione, deve avvenire in conformità al diritto internazionale e tenendo conto degli interessi dei terzi in buona fede (parr. 7-8 dispositivo);

e) in ogni caso, le autorizzazioni *ex parr. 7-8* non si applicano alle imbarcazioni che godono di immunità sovrana secondo il diritto internazionale (limite introdotto in maniera asistemica nel par. 10);

f) infine, a scanso di ogni equivoco, si ribadisce che tali autorizzazioni non hanno alcun effetto giuridico sui diritti, gli obblighi e le responsabilità degli Stati membri derivanti dal diritto internazionale, in particolare dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, al di fuori del loro ambito di applicazione strettamente circoscritto alle imbarcazioni che si trovano in alto mare al largo delle coste libiche (par. 11).

Con riferimento alle modalità di esercizio dei suddetti poteri, il par. 10 prevede l'autorizzazione all'uso della forza che peraltro viene espressa in maniera atipica non utilizzando la consueta formula "to use all necessary measures", alla quale faceva riferimento il progetto iniziale diffuso dal Regno Unito. Infatti, il Consiglio «*authorize Member States acting nationally or through regional organisations to use all measures commensurate to the specific circumstances in confronting migrant smugglers or human traffickers*» (tondo aggiunto). Inoltre, nello stesso paragrafo il Consiglio richiede che tali misure siano adottate «*in full compliance with international human rights law*» e invita i soggetti autorizzati «*to provide for the safety of persons on board as an utmost priority and to avoid causing harm to the marine environment or to the safety of navigation*». Anche con riferimento all'autorizzazione prevista dal par. 10 il Consiglio ribadisce che essa «*s'applique uniquement à la lutte contre les trafiquants de migrants et d'êtres humains en haute mer au large des côtes libyennes*» (par. 11, *in fine*).

Alla luce di quanto precede, è possibile proporre alcune osservazioni sul regime autorizzatorio disegnato dalla risoluzione 2240 (2015). Innanzitutto, è pacifico che siamo agli antipodi rispetto alla (discutibile) prassi iniziale in materia del Consiglio di sicurezza contrassegnata da autorizzazioni all'uso della forza "in bianco", "implicite", "fantasma" e quant'altro. La delibera in esame tratteggia, infatti, un quadro assai dettagliato che regola tutti gli aspetti giuridicamente rilevanti delle attività coercitive consentite in deroga al diritto internazionale, incluso l'obbligo per gli Stati che si avvarranno di questo regime di informare il Consiglio, con cadenza trimestrale, dello stato di avanzamento delle misure intraprese (par. 17).

In secondo luogo, il regime in esame deve essere letto in continuità con la prassi ultima in materia caratterizzata dall'introduzione nelle risoluzioni che autorizzano l'uso della forza del limite espresso del rispetto del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani. A tal riguardo, si ricorda che in alcuni casi detto limite era stato inserito direttamente nella formula autorizzatoria al pari di quanto avvenuto nella risoluzione 2240 (2015) (ad esempio, nell'autorizzazione all'AFISMA - *African-led International Support Mission in Mali* - contenuta nel par. 9 del dispositivo della [risoluzione 2085 \(2012\)](#)).

Quanto alla formula atipica «*to use all measures commensurate to the specific circumstances*», è utile evidenziare che non si tratta di una novità assoluta dato che nella [risoluzione 2146 \(2014\)](#), sulle misure finalizzate a contrastare il traffico illecito di greggio proprio dalla Libia, il Consiglio «*[a]uthorizes Member States to inspect on the high seas vessels [...] and authorizes Member States to use all measures commensurate to the specific circumstances, in full compliance with international humanitarian law and international human rights law, as may be applicable, to carry out such inspections and direct the vessel to take appropriate actions to return the crude oil, with the consent of*

and in coordination with the Government of Libya, to Libya» (par. 5 del dispositivo, tondo aggiunto). Nella formula in esame viene, in sostanza, introdotto il requisito della proporzionalità quale limite espresso al ricorso autorizzato all'uso della forza. Infatti, si prevede che le misure consentite debbano essere «*commensurate to the specific circumstances*», concetto che sembra inglobare sia il limite della necessità presente nella consueta espressione «*all necessary measures*», sia appunto quello innovativo della proporzionalità. Ciò detto, sarebbe stato preferibile l'utilizzo di una terminologia consolidata nel diritto internazionale, e quindi il riferimento ai requisiti della necessità e della proporzionalità, che non presenta le difficoltà interpretative insite nell'introduzione di nuovi concetti nella prassi consiliare, per lo più in assenza di necessità normative che lo possano giustificare e di un'adeguata riflessione al riguardo.

In conclusione, il regime disegnato dalla risoluzione 2240 (2015) appare caratterizzato da un'autorizzazione all'uso "misurato" della forza nel contrasto al traffico dei migranti e alla tratta di esseri umani nel Mediterraneo. In linea prospettica, tenendo conto anche del precedente rappresentato dalla risoluzione 2146 (2014), si può ipotizzare l'emergere di una tendenza verso l'affermazione di un modello autorizzatorio debole che ha come parametro di riferimento non tanto il ricorso all'uso della forza bellica, quanto l'adozione di misure coercitive di diversa intensità a seconda delle circostanze (in questo senso, va anche il fatto che nel par. 10 della risoluzione 2240 (2015) si richiede che le misure adottate siano conformi al diritto internazionale dei diritti umani e non anche al diritto internazionale umanitario). Tale modello sembra idoneo ad essere utilizzato in situazioni che non sono contrassegnate dall'esistenza di un conflitto armato, ma da attività illecite poste in essere da organizzazioni criminali transnazionali che per la loro gravità e rilevanza hanno un effetto destabilizzante sulle relazioni internazionali.

RAFFAELE CADIN